



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1077

Bogotá, D. C., jueves, 8 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2020 SENADO

por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. septiembre 2020

Honorable Senador
GUILLERMO GARCÍA REALPE
Presidente Comisión V Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 110/2020 Senado "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 110/2020S "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones". El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

- I.Trámite de la iniciativa
- II.Objeto del proyecto
- III.Exposición de motivos
 - A. Antecedentes
 - B. Modificación al Decreto
 - C. Fundamentos normativos
- IV.Pliego de modificaciones

I.TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

El Proyecto de Ley 110 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por los Congresistas Feliciano Valencia, Abel David Jaramillo, Aída Avella Esquivel, Germán Navas Talero, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Alexander López, Jorge Enrique Robledo, Jesús Alberto Castilla y Jorge Gómez Gallego.

El pasado 28 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República nos designó como ponentes a los Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo y Maritza Martínez Aristizábal.

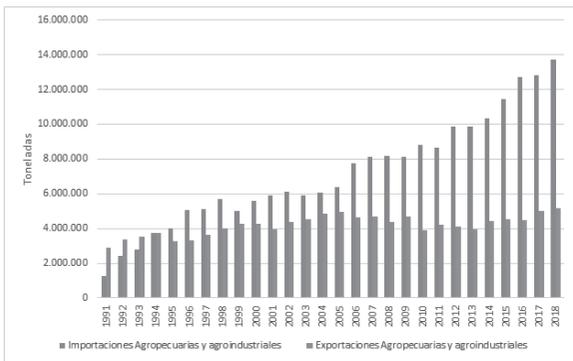
<p>II. OBJETO DEL PROYECTO:</p> <p>La iniciativa tiene por objeto reformar el Decreto 486 de 2020, expedido por el señor Presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Las modificaciones apuntan a garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19, brindar apoyos suficientes a los pequeños y medianos productores agropecuarios, e implementar medidas de protección diferencial a las mujeres rurales y las comunidades étnicas campesinas.</p> <p>III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:</p> <p>A. Antecedentes</p> <p>Contexto del Decreto 486 de 2020</p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo¹.</p> <p>Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.</p> <p>Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.</p> <p>Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de</p>	<p>distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía, lo que ha contribuido a la expansión acelerada del virus.</p> <p>Estructura del Decreto Legislativo 486 de 2020</p> <p>El Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" otorga la potestad al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para generar un incentivo económico a trabajadores y productores del campo mayores de 70 años, que se encuentren en aislamiento obligatorio y que no estén cubiertos por algún beneficio dispuesto por el gobierno nacional (artículo 1).</p> <p>Adicionalmente, otorga facultades al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro en su calidad de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para que celebre acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, entre los cuales puede incluirse condonación de intereses corrientes y de mora, y de quitas de capital (artículo 2).</p> <p>Así mismo, ordena la creación de una Línea Especial de Crédito para pequeños, medianos y grandes productores (LEC) (artículo 3).</p> <p>Adicionalmente, modifica el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, sobre las situaciones de crisis que puede atender el Fondo de Solidaridad Agropecuario, con el fin de incluir en estas, la compra de cartera de los productores afectados por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (artículo 4).</p> <p>Por último, en el artículo 5, la norma faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa y previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario y con la sociedad Fiduciaria de este sector.</p> <p>B. Modificación al decreto</p> <p>Análisis de las medidas contenidas en la norma</p>
<p>Si bien el Gobierno Nacional ha reconocido la importancia de garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19 como se colige del Decreto 457 de 2020, el cual exceptúa del aislamiento obligatorio a las actividades asociadas a la producción agropecuaria¹, las normas expedidas para tal fin, son insuficientes. Lo anterior, porque desconocen los graves efectos de la pandemia en todos los eslabones de la cadena productiva de la alimentación, esto es, restricciones al comercio informal de alimentos, pérdida de alimentos de estación en el campo, progresivo consumo de comestibles ultraprocesados y aumento del número de personas que de manera intempestiva perdieron sus ingresos, y por ello, se encuentran sometidas a condiciones de hambre dado que las familias tienden a reducir la cantidad y la calidad de alimentos que consumen cuando su capacidad adquisitiva es mucho menor, lo que afecta de manera especial a las mujeres por el rol y la carga de cuidado que socialmente les es asignada. Así mismo, las previsiones contempladas en la norma no son suficientes, ni idóneas para garantizar todos los componentes del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas².</p> <p>En el mismo sentido, las medidas propuestas y enunciadas por el gobierno nacional no atienden debidamente las condiciones históricas de discriminación y exclusión a que están sometidas gruesos sectores poblacionales en el país, circunstancias que se exacerban en medio de la actual emergencia sanitaria, afectando gravemente las posibilidades de garantizar en debida forma el goce efectivo de derechos de estos colectivos, que en su mayoría han sido reconocidos como sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>Se ha demostrado ampliamente que el COVID-19 tiene afectaciones diferenciadas en tanto no todos los grupos sociales se encuentran en las mismas condiciones materiales frente al mismo, siendo mucho más gravosos sus efectos para las poblaciones históricamente excluidas y afectadas por la desigualdad.</p> <p>En Colombia, en condiciones habituales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN 2015, el 54,2% de los hogares presentan Inseguridad Alimentaria en el Hogar (INSAH), es decir, "(...) 1 de cada 2 hogares continúa en esta situación en razón a que persisten determinantes sociales y económicos que impiden el logro del derecho a la alimentación". Tal situación es más traumática en la ruralidad, pues, según esta misma encuesta, la INSAH en zonas rurales es 1,2 veces mayor que en las cabeceras municipales.</p> <p>¹ La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades" (Artículo 3, numeral 11, Decreto 457 de 2020).</p> <p>² En adelante DHANA.</p>	<p>Los pueblos y comunidades étnicas presentan una situación de inseguridad alimentaria mucho más aguda. De acuerdo con las Bases del PND 2018 - 2022 la pobreza multidimensional en población indígena es 2,5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1,5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanza el 45,8% y el 26,9% en las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir, que durante 2016, el 23,94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenecía a un grupo étnico.</p> <p>Adicionalmente, la situación de confinamiento obligatorio a propósito de la Emergencia Social, Económica y Ambiental pone en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y desnutrición a estas poblaciones, tanto más cuando en condiciones habituales el 77 % de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. Situación que se agudiza para niños y niñas, ya que el 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y el 7,2% de los menores de 5 años afrodescendientes presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica.</p> <p>Esta condición se asocia también a la informalidad y a los procesos de precarización del trabajo, que en un escenario de aislamiento obligatorio pone en mayor riesgo de inseguridad alimentaria y de no garantía del DHANA a las personas y familias que viven de un ingreso diario o a quienes trabajan sin ningún tipo de garantía laboral o prestación social, que para el caso colombiano corresponde al 47,7% de la población ocupada³. Preocupa entonces que, además de la ausencia de un ingreso mínimo vital, suficiente y permanente que les permita a las familias urbanas y rurales acceder a los alimentos y bienes básicos necesarios para sobrevivir, los precios de los primeros aumenten a causa de fenómenos de especulación y de distorsión de la oferta y la demanda.</p> <p>Este panorama obliga a volver sobre la necesidad de medidas que hagan posible un escenario de justicia material que incorpore la garantía del DHANA.</p> <p>En el ámbito doméstico, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en los artículos 43, 44, 46, 64 y 65 de la Constitución Política. El artículo 65 en armonía con las reglas consagradas en los artículos 64, 66, 78 y 81 otorga una especial protección estatal a la producción de alimentos. Esta consagración constitucional enfatiza la necesidad de garantizar medidas diferenciales a ciertos colectivos sometidos a condiciones históricas de discriminación. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de</p> <p>³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020) disponible en, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social</p>

<p>los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal⁴, especialmente en los casos en que consagra un deber de protección reforzado, "debido a que "el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley". En este sentido, se ha explicado que las fallas en el suministro, por problemas con la cantidad, calidad y valor nutricional, propicia la causación de enfermedades, incluyendo la debilitación del sistema inmunológico y produce infecciones o indigestiones y la ausencia de los insumos alimenticios o el aprovisionamiento de alimentos que no se puedan consumir ocasiona desnutrición. Bajo ese entendido, se ha sostenido que la alimentación es un derecho de protección inmediata⁵.</p> <p>En el mismo sentido, la sentencia C - 644 de 2012 explica que, por expresa disposición constitucional, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, en ese sentido, el conjunto de autoridades públicas tiene la obligación insoslayable de proteger e impulsar la producción de alimentos, entendida como "un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que se "vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones". La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...)”⁶.</p> <p>Sectores poblaciones sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza que impiden el goce efectivo de sus derechos</p> <p>El gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo destaca que, aunque en los últimos años, los indicadores de desarrollo y disminución de la pobreza mostraron mejoras, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican entre 26,9% y 17,0% respectivamente. Estos cálculos señalan que en 2017 se estimaba que aproximadamente 9 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, quienes en su mayoría se encontraban en las cabeceras municipales. Así mismo, se hizo notoria la brecha de los departamentos de Chocó y Guajira frente al promedio nacional. De acuerdo con el</p> <p>⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. ⁵ Corte Constitucional, Sentencia T- 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta. ⁶ Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.</p>	<p>diagnóstico del Plan, en el año 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional, y La Guajira, 3,6 veces más⁷.</p> <p>Así mismo, el gobierno nacional en su documento revela la existencia de sectores poblacionales como, los jóvenes, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población en situación de discapacidad, la población LGBTI, los grupos étnicos y los pobladores de las zonas rurales, que se encuentran sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza⁸.</p> <p>"Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad"⁹.</p> <p>Población rural. De acuerdo con la más reciente Encuesta de Cultura Política (ECP) elaborada por el DANE, en 2019 el 31,8% de la población mayor de edad se identificó como campesina¹⁰. Los datos del Plan Nacional de Desarrollo sobre las condiciones que enfrenta la población rural demuestran que su situación impide el goce efectivo de sus derechos.</p> <p>Los indicadores enseñan que la incidencia de pobreza monetaria aumenta en la medida que la población se ubica en las áreas dispersas, situación que deviene en menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. El 36% de sus pobladores rurales no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas. Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90% de los hogares rurales existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal¹¹.</p> <p>De acuerdo con la información oficial, la mayoría de los productores rurales se enfrenta a obstáculos que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco</p> <p>⁷ Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango. ⁸ Ibídem. p. 340 ⁹ Ibídem. ¹⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa - Encuesta de Cultura Política (ECP) Identificación subjetiva de la población campesina 2019. Marzo 2020. ¹¹ 15 Op Cit. 2019. p. 340.</p>
<p>hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo¹².</p> <p>Mujeres rurales: El informe de mujeres rurales, elaborado por CINEP en 2018, afirmó que las mujeres afrodescendientes, palenqueras y raizales constituyen el 10% de la población femenina rural y las mujeres indígenas representan el 3 %¹³. En su mayoría, dedicadas a las labores de cuidado no remuneradas y que han sido históricamente impuestas a las mujeres. Así mismo, se destaca que, en el caso de la producción de alimentos, se mantiene una fuerte tendencia a que la mujer no sea la propietaria de la tierra, pero sí la encargada de la producción agrícola.</p> <p>Grupos étnicos. De acuerdo con los registros disponibles, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población colombiana. La pobreza multidimensional en población indígena es 2,5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1,5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanzaba el 45,8% y el 26,9% de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir que, durante 2016, el 23,94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenencia a un grupo étnico¹⁴.</p> <p>De otro lado, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. El 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica¹⁵.</p> <p>En este contexto, de profunda fragilidad económica y social que somete, al menos, al 30% de la población colombiana a condiciones de pobreza monetaria o multidimensional, y que presenta efectos diferenciados en sectores poblacionales, cuyo efectivo goce de derechos se encuentra condicionado por factores de exclusión histórica, las medidas anunciadas por el gobierno nacional para enfrentar la propagación desordenando del COVID - 19, requieren un análisis constitucional riguroso. Este debe examinar con atención, la capacidad de los mecanismos propuestos para responder adecuadamente a la epidemia y ofrecer condiciones necesarias para la adecuada protección de los derechos a la vida, la alimentación y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>Instrumentos internacionales sobre atención diferenciada en el contexto de la</p> <p>¹² Ibídem. p. 346 ¹³ Lancheros Fajardo, C. B., & Arias, L. (18 de diciembre de 2018). Mujeres Rurales en Colombia. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html. ¹⁴ Ibídem. p. 828 ¹⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSN). Bogotá: MinSalud</p>	<p>pandemia COVID - 19</p> <p>Dado que la pandemia del COVID - 19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población como consecuencia de los graves riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone su rápida propagación. A través de la Resolución No. 1 de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recordó a los Estados que la atención y contención del virus debe tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos, especialmente en aquellos países - como ocurre en el caso colombiano- en los cuales se presentan enormes brechas sociales, que se expresan en, acceso precario a agua potable y saneamiento, inseguridad alimentaria, déficit en el acceso a viviendas dignas, altas tasas de informalidad laboral e ingresos precarios por parte de la mayoría de la población.</p> <p>De acuerdo con este contexto de enorme desigualdad, la pandemia genera impactos diferenciados sobre el goce efectivo de derechos DESCA para ciertos sectores poblacionales en especial situación de vulnerabilidad, en consecuencia, las medidas adoptadas por los Estados deben considerar estos impactos diferenciados.</p> <p>Así la resolución recomienda a los Estados de la región: <i>"Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCA"</i>.</p> <p>En el mismo sentido, indicó que toda estrategia de intervención estatal debe girarse, entre otros, por los siguientes principios y obligaciones generales:</p> <p>"Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCA, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico". (Resaltado propio)</p> <p><i>"Considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de</i></p>

la pandemia del COVID-19; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar”.

La importancia de fortalecer a los pequeños y medianos productores y aquellos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria-ACFC del sector agropecuario en medio de la crisis actual.

La importancia de fortalecer la producción de alimentos a nivel nacional se traduce en que, producto del TLC, el país está importando más alimentos de los que está exportando, razón por la cual pasamos de importar 400 mil toneladas de alimentos en 1990 a 14 millones de toneladas en 2018. Al tiempo, se ha reducido la proporción en la que los productos agrícolas participan del total de las exportaciones, así se pasó de una participación del 54% a mediados de los 80's, al 31% hacia 1999, cayendo hasta el 20% en 2005, tal como lo muestra la balanza comercial del sector agrícola.

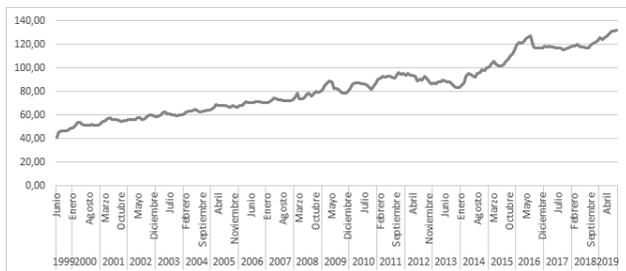


Elaboración propia con Cálculos DANE- DNP-DDRS e información DIAN

La producción de alimentos para el consumo nacional es progresivamente menor, y ha sido afectada por: (1) la crisis económica mundial, (2) las lluvias de 2009-2010 (cambio climático) y (3) la subida del precio del dólar entre 2008- 2013 relacionada con el boom de las materias primas, entre otras razones. Lo anterior, trae como consecuencia que los

costos de producción aumenten y el Índice de Precios de la Producción Agrícola se sostenga en un aumento que afecta a los campesinos, la producción nacional y a los consumidores de alimentos.

El aumento en la oferta de productos agrícolas principalmente importados no ha decantado en menores precios al consumidor y mucho menos en menores costos de producción, aunque puede variar según el tipo de alimentos, en general la producción agrícola tiene un carácter sesgado por el dominio de la especulación, en la que los precios de producción se han duplicado entre el año 2000 y el 2018 como se aprecia en la gráfica 2 y los precios al consumidor se han triplicado.



Elaboración Propia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

A pesar de estas circunstancias, la información publicada por el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 sigue siendo vigente hoy en día. Dicho informe evidencia que el campesinado produce más de la mitad de los alimentos que se consumen en Colombia. Desde esta perspectiva la protección de la ACFC no solo significa reparar la deuda histórica que el país tiene para con estas comunidades sino garantizar la seguridad alimentaria de las personas que migraron a los centros urbanos, las ciudades intermedias y las grandes ciudades.

El presupuesto de inversión para 2020 en el sector “agricultura y desarrollo rural” fue de 1,22 billones de pesos, apenas 3% del presupuesto de inversión total. En 2019 fue 1,57 billones de pesos, 3,87% del total. En 2018, llegó a 1,74 billones de pesos (4,52% del total).

A continuación se presenta una gráfica extraída del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la cual muestra que el sector que menos recursos públicos recibirá es el Sector Ambiente, y el segundo que menos va a recibir es el sector Agrícola.

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones por sectores (billones de pesos de 2018)

Sector	Recursos Públicos	Recursos Privados	Cooperación	Total
Educación	135,8	81,0	-	216,8
Salud y Protección Social	119,9	37,9	-	157,8
Minas y Energía	73,1	49,5	-	122,5
Transporte	78,5	29,7	-	108,2
Defensa y Policía	96,2	-	-	96,2
Emprendimiento y Economía Naranja	31,9	35,8	-	67,8
Vivienda, Ciudad y Territorio	36,3	31,3	-	67,6
Inclusión Social y Reconciliación	46,8	0,1	-	46,8
Agricultura y Desarrollo Rural	11,8	11,4	-	23,2
Trabajo	20,9	0,4	-	21,4
Ambiente y Desarrollo Sostenible	9,5	0,2	-	9,7
Otros sectores	68,0	86,0	4,1	158,1
Total	728,8	363,2	4,1	1.096,1

Lo anterior aunado a la crisis económica actual, se traduce en la necesidad de financiar a los pequeños y medianos productores del sector agropecuario con condiciones especiales de acceso a créditos, teniendo en cuenta las problemáticas ligadas a la comercialización, financiación, asociatividad y demás situaciones a las que se ven enfrentados los grupos de especial protección que trabajan en agro colombiano.

Es así como el presente Proyecto de Ley resulta pertinente y relevante, ya que la Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria es protagonista en el sector agropecuario nacional, pues de acuerdo con los "Lineamientos Estratégicos de Política Pública - Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC)" del 2017, emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 61,2% de las personas que hicieron parte del censo Agropecuario del año 2014 son considerados productores de ACFC, lo que en (UPA) equivale al 57,52% del total de las unidades censadas.

Dichos lineamientos (citando el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo-FARC-EP) reconocen el papel que ha venido cumpliendo la ACFC tanto en la erradicación del hambre, el desarrollo del campo, la generación de empleo, y la producción de alimentos. En ese sentido, es de particular interés promover este tipo de sistemas productivos que generen producción, circulación y consumo local, regional y nacional.

<p>Es indispensable establecer criterios de política que promuevan, protejan y fortalezcan la ACFC teniendo en cuenta la actual situación de bajo crecimiento económico producto de la emergencia sanitaria junto con los procesos económicos y sociales que se han venido suscitando en el último año. Es así que la CEPAL¹⁶ pronostica caída del PIB del -9.4% en América del Sur, con ello el aumento del desempleo, y la pobreza extrema para la región de América Latina se incrementará, según estas proyecciones, de 67.7 millones de personas a 96.2 millones de personas, es decir, el 15.5% de la población se encontrará en esta condición.</p> <p>De acuerdo al Informe <i>El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe</i> de julio de 2020 los deben considerar</p> <p><i>"proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral nacional de pobreza. A fin de abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, estas medidas podrían complementarse"</i></p> <p>Lo anterior tendrá efectos directos en la recuperación económica. Adicionalmente el informe establece como presupuestos para ello la garantía del ejercicio del derecho a la igualdad, como el informe menciona:</p> <p><i>"La igualdad es fundamental para impulsar el crecimiento y la productividad evitando la concentración del poder económico y político que limita, captura y distorsiona las políticas públicas. En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad, mediante el acceso a la educación, la alimentación, la salud y las oportunidades para todas las personas".</i> (Resaltado propio)</p> <p>La protección de los sistemas productivos relacionados con la ACFC garantizarán no solamente proveer alimentos adecuados que protejan la salud, sino dinamizar circuitos productivos y comerciales del orden local, departamental y nacional que aporten en el crecimiento económico e impedir que los efectos de la emergencia sanitaria sean más profundos y permanentes.</p> <p>C. Fundamento jurídico</p> <p>Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social</p> <p>¹⁶ 24 Eje Central. PIB de América Latina caería 9.1% en 2020: CEPAL. Recuperado 17-07-20 de https://www.ejecentral.com.mx/ PIB-de-america-latina-caeria-9-1-en-2020-cepal/</p>	<p>La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República¹.</p> <p>Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como <i>"aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país"</i>².</p> <p>Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3º).</p> <p>En armonía con el anterior sistema de pesos y contrapesos, aunque las facultades excepcionales autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.</p> <p>Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.</p>
<p>En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales³.</p> <p>Vencido el lapso contemplado en el artículo 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno Nacional pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.</p> <p>Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, <i>"El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis"</i>.</p> <p><i>"El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso"</i>⁴.</p> <p>¹ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. ² Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.</p> <p>Estándares constitucionales sobre atención diferenciada a población sujeto de especial protección</p>	<p>Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</p> <p>En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:</p> <p>i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un <i>Corpus Iuris</i>¹⁷ que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.</p> <p>ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, "los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de "la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse <i>cosmovisión</i>)"¹⁸.</p> <p>¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C - 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. ¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa: "De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: "(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades</p>

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldán, destacó que, “la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales”.

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisibles situación de exclusión¹⁹.

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria.

indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”. Y ha establecido que “no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”.

¹⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará).

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural²⁰.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

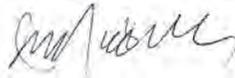
Texto presentado inicialmente	Cambios propuestos para el primer debate	Justificación
<p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.</p>		Sin modificaciones

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.

<p>Artículo 2°. El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 1. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas a título de Renta Básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.</p> <p>Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas a título de Renta Básica. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.</p> <p>Parágrafo 1. Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 3°. El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores</p>	Sin modificaciones

<p>rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará exclusivamente a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p> <p>Parágrafo 1°. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de</p>	
--	--

<p>Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p>			<p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.</p>	<p>protección de estos sistemas de producción.</p> <p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a las cadenas de abastecimiento existentes.</p>	
<p>Artículo 4º. El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p>			<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p>	<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p>	
<p>Artículo 3º Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p> <p>Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p>		<p>Sin modificaciones</p>	<p>Parágrafo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p>	<p>Parágrafo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p>	
<p>Artículo 5º. Se incluyen en el Decreto 486 de 2020 los siguientes artículos:</p>	<p>Artículo 5º. Se incluyen en el <u>Adiciónese al</u> Decreto 486 de 2020 los siguientes <u>cinco</u> artículos <u>nuevos</u>:</p>		<p>Artículo 6º. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y</p>		
<p>Artículo 5º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p>	<p>Artículo 5º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la</p>	<p>Se modifica el encabezado del artículo para mayor claridad.</p>	<p>Ministerio de Agricultura y</p>		
<p>Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p>	<p>Artículo 6º. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p>		<p>procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p>	<p>procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p>	
<p>Artículo 7º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p>	<p>Artículo 7º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p>		<p>Artículo 9º. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 9º. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p>	
<p>Artículo 8º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente</p>	<p>Artículo 8º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente</p>		<p>Artículo 10º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p>	<p>Artículo 5º. 40º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p>	<p>Se corrige la numeración del artículo.</p>

<p>PROPOSICIÓN.</p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia FAVORABLE y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 110/2020S "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo Comisión V Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)</p>  <p>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL Senadora de la República Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U Comisión V Constitucional Permanente (Ponente)</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 110 DE 2020</p> <p><i>"Por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p> <p>Artículo 2°. El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 1°. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas a título de Renta Básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.</p> <p>Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas a título de Renta Básica. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.</p> <p>Parágrafo 1. Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p>Artículo 3°. El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los</p>
<p>pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará exclusivamente a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p> <p>Parágrafo 1°. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p> <p>Artículo 4°. El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3° Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p> <p>Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p>	<p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Artículo 6°. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p> <p>Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p>

<p>Artículo 9º. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p>Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo Comisión V Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)</p>  <p>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL Senadora de la República Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U Comisión V Constitucional Permanente (Ponente)</p>	<p style="text-align: center;">COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL</p> <p>Bogotá D.C., ocho (08) de octubre de dos mil veinte (2020)</p> <p>En la fecha, siendo las cuatro y tres (04:03 p.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 110 de 2020 Senado "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones", firmado por el senador Jorge Enrique Robledo Castillo y la senadora Maritza Martínez Aristizábal.</p> <p>Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.</p>  <p>DELCEY HOYOS ABAD Secretaria General</p>
--	--

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2020 SENADO
por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 147 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: right;">Bogotá, D. C., 07 de octubre de 2020</p> <p>Honorable MESA DIRECTIVA Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Referencia: Informe de Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 147 de 2020 Senado</p> <p>Señores Mesa Directiva:</p> <p>De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República el 09 de septiembre de 2020, nos permitimos rendir informe de Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 147 de 2020 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Antecedentes</p> <p>Proyecto de Ley número 147 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Es de iniciativa parlamentaria, radicado por los honorables Senadores Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Jorge Eduardo Londoño, Gustavo Petro U., Angéla María Robledo, David Ricardo Racero, Alexander López Maya, Aida Avella Esquivel, Cesar Pachón Achury, José Aulo Polo Narváez, León Fredy Muñoz Lopera, Gustavo Bolívar Moreno, Abel David Jaramillo, Wilson Arias Castillo, Feliciano Valencia Medina, Juan Luis Castro, María José Pizarro, Iván Marulanda Gómez, Jorge Eliécer Guevara, Carlos German Navas Talero y Jesús Alberto Castilla, en la Secretaría General del Senado, el 23 de julio de 2020.</p> <p>Objeto del Proyecto</p> <p>El objeto de la presente ley es establecer la creación del Servicio Social para la Paz como alternativa al servicio militar, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política.</p> <p>I. Justificación del proyecto de ley</p> <p>En la justificación de este proyecto se señala:</p> <p><i>"Durante décadas la violencia generalizada del país y sus impactos han afectado directamente a los jóvenes, muchos de los cuales han encontrado en el conflicto armado su única opción. Es por ello que el Estado colombiano y la sociedad deben emprender transformaciones que permitan avanzar en el cierre del ciclo de violencia y que le apuesten a la construcción de paz de manera participativa e incluyente, principalmente con aquellas poblaciones que han sufrido con rigor los impactos del conflicto. En este contexto, la juventud es una población fundamental que aportaría en la construcción de la paz, no solo desde las armas sino desde múltiples formas en los territorios con las comunidades rurales y urbanas. Para ello, se deben implementar mecanismos que garanticen la participación activa y efectiva de los jóvenes en la terminación del conflicto</i></p>	<p><i>interno y en la consolidación de la paz estable y duradera. En el escenario de una posible paz total para nuestro país, es imprescindible permitirle a la juventud, encontrar salidas distintas a la guerra, como una forma de acceder al ejercicio y a la garantía de sus derechos, generando espacios idóneos de participación política social y cultural."</i></p> <p>Se señala en la justificación del proyecto, que se pretende incentivar la vinculación de los jóvenes con la construcción y consolidación de la paz aportando en diversos ámbitos de la vida política, social y cultural del país y en este escenario se plantea, que actualmente como parte de sus estudios los jóvenes ya prestan servicios sociales en la educación media y superior, por lo tanto, sería oportuno que contasen con una opción de servicio social como alternativa para los varones frente al servicio militar obligatorio cuyo objetivo es exclusivamente defender la soberanía y las instituciones.</p> <p>Indican los autores, que se realizan operativos "como redadas con fines de reclutamiento y otras violaciones al debido proceso" para exigir el cumplimiento del deber de prestar servicio militar y que los tribunales se han pronunciado para proteger derechos fundamentales que pueden verse vulnerados por la obligatoriedad misma del servicio, como es el derecho a la obediencia de conciencia" y por lo tanto el proyecto "propone la creación de un servicio que les brinde opciones diversas para cumplir con sus deberes ciudadanos, mediante acciones y dinámicas en los territorios que incentiven y propendan por una cultura de paz, basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y como soporte para la ampliación y fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho."</p> <p>Se afirma que la creación de un servicio social para la paz se justifica en dos razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "la necesidad de crear un nuevo marco normativo que, mediante propuestas para la juventud, contribuya a la construcción de una cultura de paz basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y en el fortalecimiento del Estado social de derecho. 2. la segunda, está relacionada con la necesidad de ampliar la participación juvenil y diversificar las opciones para que los jóvenes cumplan con sus deberes ciudadanos, armonizando y dando coherencia a los servicios sociales actualmente existentes." <p>II. Contenido del Proyecto</p> <p>El proyecto de ley está compuesto por 08 artículos incluido el de vigencia, a continuación, se presenta el proyecto y se subrayan los apartes que constituyen una modificación a las normas actuales relacionadas con el servicio militar para facilitar la comprensión de las modificaciones propuestas con el proyecto, así:</p> <p style="text-align: center;"><i>Por medio de la cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer la creación del Servicio Social para la Paz como alternativa al servicio militar, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 2. Características del Servicio Social para la Paz. El Servicio Social para la Paz tendrá las siguientes características en su presentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tendrá una duración de 12 meses en caso de ser remunerado, de no serlo tendrá una duración de 9 meses. 2. Por su carácter civil y social, enfocado en el derecho y el deber de la paz, se prestará en entidades gubernamentales civiles, organizaciones sociales y
---	--

<p>comunitarias, del orden nacional y regional, en coordinación con las entidades del Estado designadas para ello.</p> <p>3. Se podrá prestar al momento de terminar el ciclo de educación básica o media o después de ellos, durante la realización de los estudios superiores - según la vocación profesional -, o como profesional en su respectiva área.</p> <p>4. Su carácter podrá ser remunerado y podrá prestarse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>5. El Estado deberá garantizar las condiciones y recursos necesarios para su realización. El servicio social para la paz se certificará como práctica no remunerada.</p> <p>6. La no prestación del Servicio Social para la Paz no constituirá causal de limitación para el ejercicio de Derechos Humanos fundamentales.</p> <p>7. Se prestará bajo un amplio rango de modalidades, de manera que los jóvenes puedan articular sus intereses al servicio social.</p> <p>8. Podrá ser presentando voluntariamente por las mujeres.</p> <p>Parágrafo. Corresponde al Ministerio del Interior coordinar las condiciones y recursos necesarios para la efectiva realización del Servicio Social para la Paz, certificar su prestación y tramitar ante el Ministerio de Defensa la resolución de la situación militar de quien presta el Servicio Social para la Paz.</p> <p>Artículo 3. Modalidades del Servicio Social para la Paz. El Servicio Social para la Paz tendrá las siguientes modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto. 2. Servicio social para el tratamiento y resolución de conflictos desde la no violencia. 3. Servicio social para la protección de la riqueza cultural del país y la promoción artística y cultural. 4. Servicio social para la pedagogía de la paz en entidades educativas formales e informales. 5. Servicio social para la refundación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz. 6. Servicio social para promover la construcción de paz. 7. Servicio social para la promoción y garantía de los Derechos Humanos. 8. Servicio social para la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas, ecosistemas estratégicos y la riqueza ambiental y forestal del país. 9. Servicio social para la garantía del derecho a la salud. 10. Servicio social para el fortalecimiento del campo y de la agricultura campesina. 11. Servicio social para la construcción de la memoria histórica del conflicto. 12. Servicio social para promover la cultura democrática y la cultura de paz. <p>Parágrafo. El Ministerio del Interior coordinará con las demás entidades del Estado para que sea garantizado, en todo el territorio nacional, la prestación del Servicio Social de Paz, según las modalidades prevista en la siguiente ley.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4º Servicio Militar Obligatorio. El servicio militar obligatorio es un deber constitucional, dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional, y las instituciones públicas</p>	<p>con los beneficios y exclusiones que establece la presente ley, salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia <u>o quienes opten por prestar el Servicio Social para la Paz.</u></p> <p>Parágrafo 1º. La mujer deberá prestar el servicio militar cuando las circunstancias del país lo exijan y el gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta ley, salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia <u>o quienes opten por prestar el Servicio Social para la Paz.</u></p> <p>Parágrafo 2º. Por ningún motivo se permitirá a la fuerza pública, realizar detenciones ni operativos sorpresa, para aprehender a los colombianos que a ese momento no se hubieran presentado o prestado el servicio militar.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 11º de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 11. Obligación de definir la situación militar. Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar como reservista de primera o segunda clase, a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad y hasta el día en que cumpla 50 años de edad.</p> <p>Parágrafo. Se entenderá definida la situación militar de quienes presenten el servicio social para la paz, sin que se les generen obligaciones adicionales. Así deberá quedar establecido en la certificación que demuestre la prestación de ese servicio, expedida por autoridad competente.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 12º de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Causales de exoneración del servicio militar obligatorio. Están exonerados de prestar el servicio militar obligatorio, cuando hayan alcanzado la mayoría de edad en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El hijo único, hombre o mujer; 2. El huérfano de padre o madre que atienda con su trabajo a la subsistencia de sus hermanos incapaces de ganarse el sustento; 3. El hijo de padres incapacitados para trabajar o mayores de 60 años, cuando estos carezcan de renta, pensión o medios de subsistencia, siempre que dicho hijo vele por ellos; 4. El hermano o hijo de quien haya muerto o adquirido una inhabilidad absoluta y permanente en combate, en actos del servicio o como consecuencia de este, durante la prestación del servicio militar obligatorio, a menos que, siendo apto, voluntariamente quiera prestarlo; 5. Los hijos de oficiales, suboficiales, soldados e infantes de Marina profesionales, agentes, nivel ejecutivo y de la Fuerza Pública que hayan fallecido, o que los organismos y autoridades médico-laborales militar o de policía hayan declarado su invalidez, en combate o en actos del servicio y por causas inherentes al mismo, a menos que, siendo aptos, voluntariamente quieran prestarlo; 6. Los clérigos y religiosos de acuerdo a los convenios concordatarios vigentes. Asimismo, los similares jerárquicos de otras religiones u organizaciones basadas en la fe dedicadas permanentemente a su culto; 7. Los casados que hagan vida conyugal; 8. Quienes acrediten la existencia de unión marital de hecho legalmente declarada;
<ol style="list-style-type: none"> 9. Las personas en situación de discapacidad física, psíquica, o sensorial permanente; 10. Los indígenas que acrediten su integridad cultural, social y económica a través de certificación expedida por el Ministerio del Interior; 11. Los varones colombianos que después de su inscripción hayan dejado de tener el componente de sexo masculino en su registro civil; 12. Las víctimas del conflicto armado que se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV); 13. Los ciudadanos incluidos en el programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación; 14. Los ciudadanos objetores de conciencia; 15. Los ciudadanos que presten el Servicio Social para la Paz. 16. Los ciudadanos desmovilizados, previa acreditación de la Agencia Colombiana para la Reintegración; 17. El padre de familia. <p>Parágrafo 1º. Los ciudadanos adelantarán el trámite de reconocimiento de su objeción de conciencia, a través de la comisión interdisciplinaria creada para tal fin.</p> <p>Parágrafo 2º. Las personas que se encuentren en una causal de exoneración podrán prestar el servicio militar cuando así lo decidan voluntaria y autónomamente.</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 26º de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 26. Cuota de compensación militar. El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, deberá pagar una contribución ciudadana, especial y pecuniaria al Tesoro Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO. Están exonerados de pagar cuota de compensación militar, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Las personas en situación de discapacidad física, psíquica y neurosensoriales con afecciones permanentes graves e incapacitantes no susceptibles de recuperación; b) Los indígenas que acrediten su integridad cultural, social y económica a través de certificación expedida por el Ministerio del Interior; c) El personal clasificado en niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, o puntajes equivalentes a dichos niveles, conforme a lo indicado por el Departamento Nacional de Planeación; d) Los soldados desacuartelados con ocasión al resultado de la evaluación de aptitud psicofísica final; e) Quienes al cumplir los 18 años estuvieren en condición de adoptabilidad, encontrándose bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF); f) Las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas; g) Los ciudadanos desmovilizados, previa acreditación de la Agencia Colombiana para la Reintegración; 	<ol style="list-style-type: none"> h) Los ciudadanos en condición de extrema pobreza previa acreditación del programa dirigido por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE-RED UNIDOS, o de la entidad que el Gobierno nacional determine para el manejo de esta población; i) Los ciudadanos que se encuentren en condición de habitabilidad de calle, previo censo y certificación por parte del respectivo ente territorial. j) Los ciudadanos que presten el Servicio Social para la Paz. <p>Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (Subrayado fuera de texto para ilustrar reformas que introduce el proyecto a la normativa vigente)</p> <p>III. Consideraciones sobre el proyecto de ley</p> <p>La necesidad de defender el territorio del Estado frente a agresiones, podría considerarse la génesis del reclutamiento obligatorio por parte de los ejércitos nacionales.</p> <p>No obstante, “el servicio militar obligatorio también tiene una utilidad estatal en tiempos de paz. Para legitimar su poder y promover la cohesión de su población, el Estado intenta generar una idea nacional con la que todos los ciudadanos se puedan sentir representados. Con el aumento de las migraciones y de la polarización social, las poblaciones son cada vez menos homogéneas, lo que está abriendo paso a una nueva forma de entender la identidad nacional. En ese aspecto, el servicio militar obligatorio podría ser un espacio donde generar y reforzar valores compartidos entre la población. El servicio militar obligatorio forma parte de los servicios a la patria o nacionales, entre los que se pueden encontrar también una gran variedad de trabajos a la comunidad y voluntariado. Ya en tiempos del Imperio romano, autores como Plutarco defendían el servicio nacional como una manera de igualar a pobres y a ricos en un servicio común; predisponerlos a la amistad y al entendimiento, y a compartir valores y objetivos.”¹</p> <p>Los detractores del servicio militar obligatorio, señalan entre otras razones las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si no existe el riesgo de guerra, no hay razón para preparar un porcentaje importante de la población para este fin • El objetivo primordial del Estado no debe ser la seguridad y defensa sino garantizar servicios básicos como atención en salud, educación, alimentación o vivienda. • No todos los conscriptos defienden el país porque así lo desean sino por obligación • Es incoherente con la libertad individual y puede conllevar graves consecuencias psicológicas, como consecuencia de las experiencias traumáticas vividas • No todas las personas son aptas para el servicio militar • Requiere recursos burocráticos y de formación • Retrasa el ingreso a la vida productiva o a la educación superior • Desde una perspectiva de género, algunos consideran que tiene un fuerte componente discriminatorio, 11 de 60 países con servicio militar obligatorio incluyen mujeres² <p>Por otra parte, los defensores del servicio militar obligatorio señalan:</p> <p>¹ https://elordenmundial.com/servicio-militar-obligatorio/</p> <p>² https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/23/fewer-than-a-third-of-countries-currently-have-a-military-draft-most-exclude-women/</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Es un instrumento para fomentar la cohesión social, citan a Francia y Macron que en 2019 restituyó el servicio militar obligatorio que había sido abolido en 1997 e implementó un programa piloto que combina servicio militar con un voluntariado para adolescentes. • Contribuye al desarrollo de la identidad nacional, crea una sociedad más unida y facilita la integración de minorías étnicas y culturales. • Es útil para entrenar a la sociedad civil para que pueda apoyar a los militares profesionales en caso de desastre o conflicto con rapidez y eficacia. • La geopolítica y por tanto las cambiantes condiciones entre países que hacen que tu aliado hoy, sea tu enemigo mañana, por lo cual muchos países que habían eliminado el servicio militar lo están volviendo a retomar, esto sucedió en 2015 en Lituania, después de la anexión de Crimea. <p>Se considera necesario en un país como Colombia, con un extenso territorio, gran parte del cual es rural, que cuenta con altos índices de masacres cometidas por grupos al margen de la ley y relacionados con el narcotráfico, con presencia de grupos guerrilleros y de grupos delincuenciales formados por excombatientes de las FARC no reinserados, altas tasas de deforestación y minería ilegal, vulnerabilidad ante desastres naturales por el cambio climático, entre muchas otras razones.</p> <p>En Colombia, es necesario tener presente que, si bien el servicio militar es obligatorio, la ley que lo regula cuenta con amplias excepciones, entre las que se cuentan las víctimas del conflicto, los indígenas, los no aptos por condiciones de salud, y muchas otras. Frente a las mujeres, se contempla que pueden prestarlo de manera voluntaria. Razones por las cuáles puede afirmarse que la obligatoriedad no es absoluta y el Estado reconoce diversas circunstancias para exonerar de dicho servicio.</p> <p>De otro lado, aunque el riesgo de guerra con otros países de la región es muy bajo, la presencia del ejército sobre todo en las zonas rurales de Colombia ha sido crucial para que las comunidades no se sientan aisladas del resto del país, y de contarse con un mayor pie de fuerza, podría evitarse que todas las comunidades apartadas que puedan encontrarse a merced de delincuentes y narcotraficantes, estén desprotegidas.</p> <p>A nivel urbano, los bachilleres que prestan servicio militar obligatorio colaboran en áreas y unidades con múltiples actividades y también benefician con su gestión a los habitantes de los centros urbanos.</p> <p>Vale destacar igualmente, que además de funciones estratégicas en materia de seguridad, los hombres del Ejército Nacional realizan un activo trabajo social en los territorios, se mencionan por ejemplo, las actividades del Departamento de Acción Integral y Desarrollo cuya "misión va encaminada a diseñar planes, políticas y lineamientos para integrar las capacidades del Ejército Nacional a las de los asociados de la acción unificada por medio de actividades de acción integral que permitan el liderazgo regional, consolidación del territorio y la presencia institucional.</p> <p><i>"A través de los planes elaborados por sus direcciones (Dirección de Planes Estratégicos de Acción Integral y Desarrollo DIPAI, Dirección de Cooperación Civil y Militar DICM), Dirección de Asuntos Civiles y Coordinación Interinstitucional DIACO), se establece un relacionamiento continuo con la ciudadanía, promoviendo la inter institucionalidad, coordinando y acompañando con seguridad los proyectos productivos y la iniciativa social organizada para la seguridad de las comunidades aplicando los siguientes lineamientos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Planear, fijar y mantener las relaciones, generar lazos de trabajo mancomunado y establecer canales de comunicación, entre la Fuerza y las</i> 	<p><i>autoridades políticas y judiciales, así como con representantes de la sociedad, comunidades étnicas y campesinas con el fin de facilitar la interacción con ellos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Promover acercamientos entre la Fuerza los asociados de la oferta estatal (acción unificada) y la comunidad, que apoyan el cumplimiento de la misión en todas las tareas de la acción decisiva.</i> • <i>Orientar los lineamientos para fortalecer la imagen institucional con actividades de información pública y de encuentro con la comunidad dirigida tanto a públicos externos como internos con interés en el sector defensa.</i>³ <p>Para el 2019,⁴ la Unidad de Atención Integral cuenta con 7.000 beneficiarios, ha trabajado con 63 actores gubernamentales y privados, y ha canalizado aproximadamente 12 mil millones de pesos.⁴</p> <p>No es necesario crear un "servicio social para la paz" para que los jóvenes realicen actividades para el beneficio de las comunidades, así lo demuestran las siguientes actividades complementarias adelantadas por el Ejército Nacional⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>"Los hombres del Ejército Nacional acudieron al llamado de la comunidad del municipio de Calamar en el departamento del Guaviare, para transformar el restaurante escolar de la Institución Educativa Las Damas. La limpieza y el cambio de color de las paredes del restaurante fue fundamental para transformar la imagen de la Institución, debido a que durante estos meses de confinamiento se había deteriorado y que ahora, gracias a la labor de los soldados de Acción Integral, se encuentra lista, no solo para reactivar las clases presenciales, sino para facilitar la vida de las más de 200 personas que se ven beneficiadas con esta labor social."</i> • <i>Sumado a esto, los soldados se han acercado a toda la población del municipio para brindarles información sobre las medidas de bioseguridad que se deben tener, como el uso del tapabocas en todo momento y el lavado constante de manos, para evitar la propagación de la COVID-19.</i> • <i>Ya son 568 mercados entregados en los barrios más afectados de La Dorada, Caldas y Puerto Salgar, Cundinamarca, en donde muchos de sus habitantes perdieron sus trabajos y otros apenas comienzan a reactivar su actividad económica. De igual manera, se han entregado 190 kits nutricionales infantiles con productos nutritivos especiales para los niños. Para el desarrollo de esta labor social se hizo una recolección por parte del personal militar y civil de la unidad, quienes donaron diferentes productos de la canasta familiar y elementos como ropa, zapatos y juguetes en buen estado; las donaciones fueron entregadas puerta a puerta por algunos funcionarios de la Unidad.</i> • <i>El Ejército Nacional en articulación con la Defensa Civil, y Bomberos llevaron a cabo actividades para la recuperación de la institución educativa Lorencia Villegas, que está ubicada en el barrio Simón Bolívar del municipio de El Banco, Magdalena; y que fue escogida teniendo en cuenta su condición geográfica y</i> <p>³ https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/organigrama/jefatura_estado_mayor_planeacion_253757/departamento_accion_integral_345389</p> <p>⁴ https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/ejercito-nacional-trabajando-por-las-comunidades-mas-vulnerables-529989</p> <p>⁵ https://www.cgfm.mil.co/es/tags/accion-integral</p>
<p><i>estado de deterioro, con el fin de coadyuvar al desarrollo comunitario de los niños, niñas y adolescentes que reciben clase en este plantel educativo. La jornada consistió en pintar todas las paredes de la institución, limpieza y lavado de los salones y pupitres, mantenimiento del jardín y la realización de un mural en honor a los símbolos patrios.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Con el registro de los primeros casos de COVID-19, en los municipios de la Costa Pacífica nariñense, la Fuerza de Tarea Contra el Narcotráfico No.72 Poseidón y la Brigada de Infanterías de Marina No.4, han liderado una titánica labor en materia de prevención de propagación del virus, con el desarrollo de asistencias humanitarias de forma sostenida, articulando esfuerzos con el sector público y privado, en beneficio de las familias más vulnerables de la región y quienes se han visto afectadas por esta pandemia.</i> • <i>En marco de la Operación Artemisa que busca enfrentar el crimen de la deforestación, la Fuerza de Tarea Conjunta Hércules, a través del componente Ejército Nacional, realizó la siembra de 2.000 plantas con niños, niñas y adolescentes, NNA, de la vereda Carcuel, en el municipio de Barbaacas, Nariño. La actividad fue desarrollada por nuestros soldados del Batallón de Ingenieros No.52, quienes con ejemplos prácticos le enseñaron a un grupo de niños las maneras correctas con las que se deben cuidar el medio ambiente, los menores plasmaron en dibujos su agradecimiento por la labor de los uniformados. La siembra se realizó gracias al trabajo coordinado con Agrosavia, Corporariño y la comunidad de la vereda, quienes junto a los ingenieros militares trabajan para proteger el agua, la biodiversidad y todos los recursos naturales, que han sido afectados por la minería ilegal contaminando las fuentes hídricas de esta región del país.</i> • <i>Al conocer la situación de desabastecimiento que atravesaba este grupo étnico, se gestionó con la secretaria de gestión social de la Gobernación del Meta este importante apoyo que beneficia a cerca de 135 personas, pues cada mercado contiene los productos básicos de la canasta familiar para sostener a una familia conformada por cinco personas alrededor de dos semanas.</i> • <i>Los soldados en el Guaviare y en colaboración con la Secretaría de Gobierno del departamento, trabajaron de manera coordinada para embellecer y adecuar el Hogar del Adulto Mayor del municipio de San José del Guaviare. Con todas las medidas de seguridad, los hombres del Batallón de Apoyo Acción Integral y Desarrollo No.4 y de la Vigésima Segunda Brigada de Selva, junto al personal de la Gobernación del Guaviare, organizaron cada espacio del hogar, logrando cambiar el aspecto de abandono en el que se encontraba y dejarlo listo para el uso de los abuelos guaviarenses. Los soldados transportaron enseres como: lavadora, nevera, planta eléctrica, utensilios de cocina, ventiladores, sillas, mesas y otros, que fueron donados por la Gobernación para la sana permanencia de los 56 adultos mayores en el refugio.</i> • <i>La vereda Casa Verde en el municipio de Ataco, Tolima, fue un lugar estratégico para las extintas Farc-EP. Los habitantes de esta vereda sufrieron en el pasado por la constante presencia de esta organización terrorista, lo que redujo sus posibilidades de tener una vida tranquila y unas condiciones de bienestar adecuadas. El Ejército Nacional, en su esfuerzo por generar bienestar y desarrollo a la comunidad más vulnerable de nuestro país, trabaja para suplir algunas condiciones básicas insatisfechas. Es así como llegó a esta zona, para</i> 	<p><i>construirle un hogar digno a esta familia de 10 personas que no tenía un techo dónde vivir.</i></p> <p>Cabe destacar que, al interior del servicio militar obligatorio, incluso las mujeres han comenzado a destacarse también, así lo prueba la incorporación de más de 1372 jóvenes (mujeres) en 2020:</p> <p><i>"Hoy 08 de marzo día internacional de la mujer la Policía Nacional a través de la Dirección de Incorporación se enorgullece en entregar más de 1.372 jóvenes que prestarán su servicio en ciudades como: Bogotá, Cundinamarca, Amazonas, Boyacá, Ibagué, Putumayo, Manizales, Quindío, Bucaramanga, Cundinamarca, Magdalena Medio, Urabá, Medellín, Vichada, Casanare, Santa Marta y Cali.</i></p> <p><i>Estas serán capacitadas durante un periodo de 90 días en diferentes centros de capacitación a nivel nacional, luego estarán en la ciudad o departamento donde realizaron su proceso de incorporación, allí prestarán su servicio en favor de la convivencia y seguridad ciudadana, Las jóvenes seleccionadas prestarán el servicio militar durante 12 meses a partir de la fecha</i></p> <p><i>Estas mujeres prestarán sus servicios apoyando labores de protección, medio ambiente, infancia y adolescencia, guías en información turística, labores comunitarias de recreación y deporte, adicionalmente contribuirán en la divulgación, socialización del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana."</i> (Negrita fuera de texto)</p> <p>Podríamos continuar con una enorme lista de actividades sociales, culturales y de apoyo a las comunidades que realiza el Ejército Nacional, pero las señaladas se consideran suficiente ilustración de que el servicio militar obligatorio en Colombia no es sinónimo de vinculación de jóvenes para la guerra, o el aumento de los conflictos, la muerte y la violencia; como manifiestan los autores de este proyecto, ni que a través del servicio militar obligatorio los jóvenes no aporten al engrandecimiento de la patria y la construcción de paz; por supuesto que el servicio militar tiene un componente estratégico y de seguridad de vital importancia para garantizar, la vida, integridad y bienes de la población, así como para proteger la infraestructura de la Nación, y en la lucha contra grupos armados ilegales que siembran terror a lo largo del país, pero además los soldados realizan enormes contribuciones sociales a las poblaciones. Desafortunadamente, solo reciben titulares de prensa cuando una mínima parte de ellos incurrir en hechos desafortunados y a veces delictivos, lo cual afecta el nombre de la Institución de la que forman parte en su mayoría, hombres y mujeres con alta consideración por valores como el honor, la responsabilidad, el trabajo y la disciplina.</p> <p>El artículo 216 de la Constitución establece:</p> <p><i>"La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo."</i></p> <p>Actualmente la Ley 1861 de 2017⁶ regula el servicio militar obligatorio y dispone:</p> <p><i>"Artículo 4. Servicio Militar Obligatorio: "El servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al</i></p> <p>⁶ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1861_2017.html</p>

<p><i>momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.</i></p> <p><i>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la Independencia nacional, y las instituciones públicas con los beneficios y exclusiones que establece la presente ley, salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia.</i></p> <p>PARÁGRAFO 1o. <i>La mujer podrá prestar el servicio militar de manera voluntaria y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta ley.</i></p> <p>PARÁGRAFO 2o. <i>Por ningún motivo se permitirá a la fuerza pública realizar detenciones ni operativos sorpresa para aprehender a los colombianos que a ese momento no se hubieran presentado a prestado el servicio militar obligatorio". (Negrita fuera de texto)</i></p> <p>Igualmente, la Ley 1861 de 2017 señala que todo varón entre los 18 y 50 años debe definir su situación militar como reservista de primera o de segunda clase.</p> <p>La duración del servicio militar obligatorio, conforme a la ley señalada anteriormente, variaba en consideración al grado o no de bachiller del reclutado, lo cual fue modificado por la Corte Constitucional a través de sentencia C 84 de 2020⁷, haciendo que la duración del mismo, sea de 12 meses para bachilleres y no bachilleres, con la opción para estos últimos de continuar voluntariamente hasta los 18 meses para acceder a estudios de secundaria o capacitación laboral.</p> <p>Se establecen en los artículos 44 y 45 los beneficios durante el servicio militar y al término del mismo, así:</p> <p>"ARTÍCULO 44. DERECHOS DEL CONSCRIPTO DURANTE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR. <i>Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:</i></p> <p><i>a) Desde el día de su incorporación, hasta la fecha de su licenciamiento o desacuartelamiento a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus; necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual hasta por el 30% del salario mínimo mensual vigente.</i></p> <p><i>El Ministerio de Defensa Nacional, con cargo a su presupuesto de gastos de personal, adoptará las medidas necesarias para implementar lo establecido en el presente literal, sin que en ningún caso implique incremento alguno a los gastos de personal, y manteniendo los cupos de gasto asignados a esta entidad.</i></p> <p><i>Sujeto a disponibilidad presupuestal, la bonificación mensual podrá llegar hasta el 50% del salario mínimo mensual vigente, con la respectiva adición presupuestal;</i></p> <p><i>b) Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del Cuerpo de Custodia del Inpec, de una dotación de vestido civil equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. La dotación a la que se refiere el presente literal estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.</i></p> <p><i>Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;</i></p> <p><i>c) Previa presentación de su tarjeta de identidad militar o policial vigente, disfrutará gratis de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, museos y centros culturales y artísticos que pertenezcan a la Nación. Este beneficio</i></p> <p>⁷ http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/30038923</p>	<p><i>también se aplicará a sus parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</i></p> <p><i>d) Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación;</i></p> <p><i>e) En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o del Cuerpo de Custodia, un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</i></p> <p><i>f) Recibir capacitación encaminada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar, que incluirá orientación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);</i></p> <p><i>g) La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente;</i></p> <p><i>h) En los sistemas de servicio público de transporte masivo urbano o transporte intermunicipal, los soldados del Ejército o sus equivalentes en la Fuerza Pública y los Auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec, podrán recibir un descuento en la tarifa ordinaria. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</i></p> <p><i>i) Las empresas nacionales de transporte aéreo que operan en el país concederán a los soldados del Ejército o su equivalente en la Fuerza Pública y los Auxiliares del Cuerpo de Custodia del INPEC, descuentos en el servicio aéreo de pasajeros en tarifa económica de destinos o rutas nacionales. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses;</i></p> <p><i>j) Los operadores de servicio público de telefonía local y móvil concederán un descuento en las tarifas de todos sus planes para los soldados del Ejército o sus equivalentes en las demás Fuerzas. El Ministerio de Defensa Nacional realizará los convenios que permitan regular la materia, en un plazo no superior a seis (6) meses.</i></p> <p>ARTÍCULO 45. DERECHOS AL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR. <i>Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:</i></p> <p><i>a) En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez, pensión de invalidez, asignación de retiro y prima de antigüedad en los términos de la ley.</i></p> <p><i>Los fondos privados computarán el tiempo de servicio militar para efectos de pensión de jubilación de vejez y pensión de invalidez;</i></p> <p><i>b) Cuando el ciudadano haya sido admitido en instituciones públicas y privadas para adelantar estudios universitarios, tecnológicos y técnicos, en caso de prestar el servicio militar, las instituciones tendrán la obligación de reservar el cupo respectivo hasta el semestre académico siguiente al licenciamiento;</i></p> <p><i>c) Cuando el ciudadano haya prestado el servicio militar obligatorio y haya sido admitido en las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, podrá acceder a un descuento del 30% sobre la matrícula financiera;</i></p> <p><i>d) Las Escuelas de Oficiales de la Fuerza Pública admitirán mínimo el 30% del personal a incorporar a quienes hayan prestado el servicio militar, siempre y cuando reúnan el perfil requerido para ingresar;</i></p> <p><i>e) El Ministerio de Defensa Nacional podrá celebrar convenios con las instituciones de Educación Superior, que permitan al reservista, adelantar estudios profesionales,</i></p>
<p><i>tecnológicos y técnicos profesionales con un descuento sobre el valor de la matrícula durante toda la carrera, en programas académicos que definan las instituciones;</i></p> <p><i>f) A los soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o del Cuerpo de Custodia, que al término del servicio de manera facultativa opten por adelantar una formación técnica laboral, podrán ser vinculados al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), en aprovechamiento a los convenios existentes con el Ministerio de Defensa Nacional;</i></p> <p><i>g) Autorízase al Gobierno nacional para que a través del Ictez cree una línea de crédito educativo para reservistas de primera clase. En los casos que aplique, este beneficio no será acumulativo con la Ley 1699 de 2013;</i></p> <p><i>h) El Gobierno nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados, infantes de marina, soldados de aviación, auxiliares de policía y auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec provenientes de áreas rurales para el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar;</i></p> <p><i>i) La condición de reservista de primera clase será incluida como criterio de priorización y/o desempate en la selección de beneficios de programas o políticas de generación de empleo y promoción de enganche laboral. Así mismo, tendrán prelación para acceder a cursos de capacitación en el marco del Servicio Público de Empleo.</i></p> <p>Se evidencian en las anteriores disposiciones normativas, los beneficios de los que gozan los jóvenes que cumplen con el servicio militar obligatorio, los cuáles resultan adicionales a la valiosa experiencia de vida que constituye el servicio militar, que los enriquece a nivel personal y les permite aportar a su patria para beneficio de toda la población colombiana. Prestar servicio militar obligatorio más que un castigo es un honor.</p> <p>Sin embargo, analizando los beneficios y condiciones planteados en el presente proyecto de ley para quien preste servicio social para la paz, se encuentra, que las condiciones más ventajosas establecidas para este último, desincentivarían la prestación del servicio militar, y esto es a todas luces, inconveniente para el Estado colombiano.</p> <p>Vale destacar, que el servicio militar obligatorio sigue siendo una imperiosa necesidad para Colombia, toda vez que la firma de los Acuerdos de Paz con la guerrilla de las FARC, casi cuatro años después de esta, no se ha traducido en una paz real en el territorio colombiano, especialmente en la periferia, en la ruralidad, donde grupos armados al margen de la ley y directamente relacionados con el narcotráfico y crimen transnacional, muchos de ellos formados por excombatientes no desmovilizados de la Guerrilla de las FARC, y de otras guerrillas y grupos delincuenciales continúan sembrando el terror entre la población, cometiendo masacres día a día contra jóvenes y líderes comunitarios, y para que el Estado pueda cumplir con la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional requiere de su pie de fuerza, al interior de la cual, resulta indispensable contar anualmente con el contingente de jóvenes que prestarán el servicio militar obligatorio.</p> <p>Según los autores del presente proyecto, el servicio social para la paz resultaría más útil para los jóvenes y las comunidades, especialmente en territorios azotados por la violencia, que engrosar las filas de la fuerza pública a través del servicio militar obligatorio y citan como "tendencia a seguir", a más de 40 países que cuentan con servicio militar voluntario y/o social. Sin embargo, se advierte que muchos de los países citados como ejemplo a seguir distan de contar con la problemática interna y</p>	<p>fronteriza como la que enfrenta Colombia a diario y que imponen sin lugar a dudas la obligatoriedad del servicio militar por necesidad del mismo.</p> <p>Los mismos autores de este proyecto presentan un elenco de 10 países latinoamericanos y solo 3 de ellos, Uruguay, Ecuador y Argentina consagran actualmente el servicio militar voluntario.</p> <p>Por el contrario, se encuentra que el servicio militar es obligatorio en los siguientes países:</p> <p>"Dentro de la Unión Europea, el servicio militar es obligatorio en Grecia, Austria, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Estonia, Lituania y Chipre. Además, otros países europeos como Noruega y Suiza también lo tienen, según el registro del World Factbook de la CIA.</p> <p><i>En Grecia, el servicio militar es obligatorio para los hombres entre los 19 y 45 años. De un año de duración para el Ejército de tierra y nueve meses en el caso de las Fuerzas Aéreas y Navales. En el caso de las mujeres es voluntario.</i></p> <p><i>En Austria, el servicio a la patria es obligatorio para los hombres de entre 18 y 50 años. Seis meses de duración si es servicio militar o nueve meses en el caso de los servicios comunitarios alternativos. En 2012 se reafirmó este sistema en referéndum en lugar de un Ejército profesional.</i></p> <p>Suecia recuperó el servicio militar obligatorio en 2018, después de haberlo abolido en 2010, ante las dificultades de nutrir de soldados su Ejército. <i>La formación militar obligatoria, que afecta tanto a hombres como mujeres, es de 11 meses de duración.</i></p> <p><i>En Finlandia, los hombres son llamados al servicio militar al cumplir los 18 años. La duración oscila entre los 6 y los 12 meses. Una vez concluido, entran en la reserva hasta los 60 años. En el caso de las mujeres, el servicio militar es voluntario.</i></p> <p><i>En Dinamarca, el servicio militar es obligatorio, aunque en la práctica es principalmente voluntario, puesto que el número de afectados, hombres mayores de 18 años, es superior a las necesidades de su Ejército. La duración oscila entre los cuatro y los doce meses, según la especialización. En el caso de las mujeres es siempre voluntario.</i></p> <p><i>En Estonia, el servicio militar es obligatorio para sus ciudadanos entre los 18 y los 27 años. La duración oscila entre los ocho y los 11 meses.</i></p> <p><i>En Lituania, se reimplantó el servicio militar en 2015 después de haber sido abolido en 2008. De nueve meses de duración, los lituanos son llamados al cumplir los 18 años.</i></p> <p><i>En Chipre, el servicio militar, de 14 meses de duración, es obligatorio para todos sus hombres entre los 18 y 50 años. A los 17 años ya pueden presentarse como voluntarios.</i></p> <p>Resto de Europa y del mundo</p> <p>En el continente, pero fuera de la Unión Europea, el servicio militar es también obligatorio en Noruega y Suiza, entre otros.</p> <p><i>En Noruega, tanto hombres como mujeres de entre 19 y 35 años están obligados a un servicio militar de 19 meses.</i></p> <p><i>En Suiza, los hombres de entre 19 y 26 deben cumplir un periodo de 260 días en las fuerzas armadas. Además, reciben intermitentes llamadas durante los diez años siguientes para recordar el aprendizaje militar. En Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y Turquía el servicio militar también es obligatorio.</i></p> <p><i>Islandia, por el contrario, no cuenta con un Ejército permanente, aunque tiene una fuerza militar limitada, con acuerdos sobre operaciones militares y de seguridad con países de la OTAN.</i></p>

Andorra, Liechtenstein y la Ciudad del Vaticano no cuentan con fuerzas armadas.

El resto de países tiene un Ejército profesional.

En el resto del mundo, entre las grandes potencias militares, ni Estados Unidos ni China cuentan con un servicio militar obligatorio. Tampoco India, Pakistán ni Japón. Sí es obligatorio en Brasil y Corea del Sur¹⁶.

Más de 60 países cuentan en su legislación con el servicio militar obligatorio, como se aprecia, y no es ninguna "tendencia" el servicio social o el servicio militar voluntario como se afirma en la justificación del proyecto de ley, es una decisión soberana, que obedece solo a las necesidades del Estado, ya que en países que incluso lo establecen como obligatorio, cuando el número de posibles conscriptos supera las necesidades estatales, se torna en voluntario de facto.

Servicio militar en el mundo
Países con servicio militar obligatorio por ley



Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas/el-servicio-militar-obligatorio/>

Colombia cuenta con Acuerdos de Paz, pero no ha logrado la paz, lastimosamente, las cifras entorno a hechos delictivos graves como masacres⁹, extorsión, narcotráfico y violencia asociada con la expansión de cultivos ilícitos, reclutamiento forzado de menores¹⁰, entre otros, evidencian que la paz es aún un sueño lejano para gran parte del territorio colombiano y por lo tanto, el Estado y su Fuerza Pública requieren para el cumplimiento de sus fines y el beneficio de toda la población que el servicio militar continúe siendo obligatorio y esto

⁸ https://www.abc.es/elecciones/abc-paises-europeos-donde-servicio-militar-obligatorio-201904221457_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F

⁹ <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>

¹⁰ <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/06/20/la-oea-alerta-sobre-reclutamiento-forzado-de-menores-por-grupos-armados-en-colombia/>

- Para que todos los ciudadanos colombianos sean libres e iguales ante la ley y por tanto gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades.
- El soldado lucha para proteger especialmente a las personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales; se encuentra en circunstancias de debilidad. Evitando los abusos o maltratos que contra ellos se cometan.
- Para mantener las instituciones democráticas, legítimamente constituidas.

Quiero resaltar en este ensayo el valor de cada uno de nuestros soldados, que por razones del servicio han ofrecido su vida para alcanzar la paz, e invita a la sociedad a seguir luchando y apoyando a nuestros héroes anónimos, nuestros soldados de la patria. "He combatido en tres guerras, pensé que me quedaría por ver en el campo del heroísmo y la superación humana, pero cuan equivocado estaba, me faltaba ver combatir al soldado colombiano" General Brokshear Briant¹¹

Por todo lo anterior, se concluye, que el presente proyecto de ley es inconveniente, toda vez que desconoce no solo los objetivos superiores que guían el servicio militar y la necesidad imperiosa para Colombia de seguir contando con sus soldados, subestima todas las actividades complementarias de índole social, ambiental y otras que resultan valiosas para las comunidades y que son realizadas por los soldados, pero fundamentalmente se considera inconveniente, porque además establece incentivos para quienes opten por un "servicio social para la paz" mayores o en todo caso mejores que los incentivos y condiciones actuales para la prestación del servicio militar obligatorio, esto conllevaría al abandono paulatino de las filas de la fuerza pública, poniendo en serias dificultades a las instituciones encargadas de garantizar la seguridad, soberanía e instituciones de Colombia.

El problema no es que se cree un servicio social, sino que a través de ese servicio social pretenda debilitarse directamente el servicio militar obligatorio, equiparando a quienes realicen un servicio social con quienes asumen los rigores y sacrificios propios del servicio militar, a través del reconocimiento de iguales derechos.

El servicio militar obligatorio le permite a las fuerzas militares desarrollar la misión constitucional que se les ha encomendado a saber la Defensa de la Soberanía, la Independencia, la integridad del Territorio Nacional y el Orden Constitucional, este proyecto de ley no se encuentra en consonancia con el objeto de la Ley 1861 de 2017, el servicio social para la paz no tiene como fin permitir a las fuerzas militares la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, por tanto si los fines de una y otra difieren, jurídicamente no resulta pertinente, que pueda modificarse una ley a través de otra cuyo espíritu y objeto son completamente diversos.

Finalmente, a través de este escrito, los ponentes invitan al Congreso para que en lugar de propender por el debilitamiento y/o eliminación del servicio militar obligatorio, se propenda por su fortalecimiento y especialización, brindando mayores y mejores beneficios de los actualmente contemplados para los soldados de la patria, incluso fortaleciendo las actividades de naturaleza social, ambiental y otras, que en forma concomitante hagan parte del servicio militar obligatorio y complementen aún más, las actividades de índole estratégica y de seguridad tradicionales, de forma tal que un número cada vez más amplio de habitantes y comunidades se sigan beneficiando de la noble labor de los soldados de la patria y de las actividades de las Fuerzas Militares.

¹¹ Bautista Martínez Carlos Humberto, "IMPORTANCIA DE MANTENER EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO Y SU FUTURO TRAS EL PROCESO DE PAZ" <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15746/BautistaMartinezCarlosHumberto2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

implica que el servicio militar no pueda ser eludido además de las razones taxativas existentes actualmente

Los ponentes consideramos oportuno recordar aquí la importancia del soldado, en palabras de uno de los miembros del Ejército Nacional:

"Quiero compartir mis ideas de la importancia del servicio militar obligatorio y que permita entender la razón de su presencia como pilar fundamental en el Ejército Nacional. El soldado es la esencia y la esperanza de su país, por cuánto constituye el sostén de la democracia y del bienestar del ciudadano que esta representa. Hay que recordar que los soldados de Colombia luchan por defender y mantener la soberanía, la independencia e integridad territorial con el fin de generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo que, garantice el orden constitucional de la nación.

La sociedad colombiana debe proteger y respaldar a sus soldados que han sido el eje de la seguridad de nuestra Nación. Sin embargo, la actitud peligrosa de ciertos políticos que pretenden asestar un golpe de gracia a nuestras Fuerzas Militares, sugiriendo abolir el servicio militar obligatorio, buscando su propio beneficio; lo que están logrando es vulnerar la moral de nuestros héroes anónimos. Lo que debe hacer el Congreso de Colombia es trabajar para mejorar las condiciones de vida de todos los miembros de las Fuerzas Militares. Los soldados son la base de toda nación porque constituyen la defensa armada de su soberanía y hay que abonarle el haber devuelto la confianza a los colombianos, la fe en sus instituciones y el futuro de la Nación. El objetivo principal del servicio militar obligatorio no era que los jóvenes aprendieran instrucción militar, lo importante es tener una valorada función social y una identidad nacional, amor a la patria, valores éticos y una sólida formación moral, pero fundamentalmente el respeto a la familia y ser buenos ciudadanos.

En sentido objetivo, el servicio militar es de vital importancia porque constituye la defensa armada para la seguridad de la Nación. Colombia necesita de sus soldados, para defender la democracia, la libertad y seguir luchando contra el terrorismo, grupos al margen de la ley y la delincuencia organizada, para garantizar las condiciones de seguridad y tranquilidad de los colombianos, aun arriesgando su propia vida. Por las razones anteriormente mencionadas no se debe reducir el pie de fuerza, lo importante es, no debilitar nuestras fuerzas militares, sino fortalecerlas.

Por eso quiero resaltar el papel fundamental y la admiración que deberíamos sentir por estos héroes anónimos que encienden el amor patrio en todos los rincones del territorio nacional, que hacen parte de nuestra historia y no se olvide, que son luchadores incansables de la democracia y se han convertido en la principal herramienta de integración social y consolidación de la ciudadanía. Ser soldado es una forma de vida, es ver el mundo de una manera diferente, con actitud y compromiso con el país. "El soldado está dispuesto al sacrificio más alto, el más sublime y humano de todos: dar su vida en el cumplimiento de su misión, que es la protección del pueblo colombiano, de ese pueblo en el que nacieron y al que pertenecen" (Dr. Fernando Antonio Vargas- abogado experto en DDHH y DIH).

Ustedes saben, ¿Para qué lucha el soldado de Colombia? "para defender y mantener la soberanía, la independencia e integridad territorial, con el fin de generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo que garantice el orden constitucional de la nación". (Cartilla básica del soldado).

- Para que los ciudadanos puedan disfrutar libremente sus derechos a la vida, a la formación, al desarrollo integral de su personalidad, a su realización como ser social.
- Para que ningún colombiano sea sometido a prácticas inhumanas como el secuestro, la desaparición, las torturas o penas crueles y degradantes.
- Para que se respete la autodeterminación del pueblo colombiano.

Conflicto de interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor y ponente del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, y en consideración a que la ponencia es negativa frente a la modificación de la ley 1861 de 2017 propuesta en el proyecto de ley, conservando la legislación vigente.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

IV. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y proponemos a los Integrantes de la Comisión Segunda del Senado de la República, el archivo del Proyecto de Ley número 147 de 2020 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

De los honorables Senadores,

JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Coordinador Ponente

LIDIO GARCIA YURBAY
Coordinador Ponente

PAOLA HOLGUIN MORENO
Coordinadora Ponente

BERNER ZAMBRANO ERASO
Coordinador Ponente

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2020
SENADO**

por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 3 de octubre de 2020

Senador
MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

REF. INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY No. 059/20 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES Y DEMÁS ACTIVIDADES RELACIONADAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Reciba un cordial saludo:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia negativa al Proyecto Ley No. 059/20 Senado “Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones” que cuenta con los siguientes apartados:

- 1. Tramite Legislativo del Proyecto de Ley.
- 2. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY
 - 2.1 CONCEPTO DE COMUNIDADES NEGRAS
 - 2.2 PROPIEDAD COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS
 - 2.2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL
 - 2.2.2 MARCO NORMATIVO COLOMBIANO

2.1 CONCEPTO DE COMUNIDADES NEGRAS

La Ley 70 de 1993 define las comunidades negras como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

De acuerdo con el censo nacional realizado en 2005, el 10,6% de la población colombiana es afrocolombiana, correspondiente a un total de 4.311.757 personas¹¹. Lo anterior coloca a Colombia como el segundo país latinoamericano en con mayor población afrodescendiente, después de Brasil².



2.2 PROPIEDAD COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS

¹¹ 10 DANE, Censo 2005, Sistema de Consulta de la Información Censal REDATAM, 2005

- 2.3 CRIMINALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA
- 2.4 CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES
- 3. Conclusiones
- 4. Proposición.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY¹

Proyecto Ley No. 059/20 Senado “Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones” fue radicado el 20 de julio de 2020 en la Secretaría General del Senado de la República, siendo publicado en la gaceta N° 594 de 2020 y repartido a la Comisión Primera de la Corporación. El 18 de agosto de 2020 fueron designados como ponentes Paloma Valencia Laserna (coordinadora), Iván Name Vásquez, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Juan Carlos García Gómez, Germán Varón Cotrino, Luis Fernando Velasco Chaves, Armando Benedetti Villaneda, Gustavo Petro Urrego, Carlos Guevara Villabón y Eduardo Pacheco Cuello.

2. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

Estudiando a profundidad el presente Proyecto de Ley, se puede indicar que en ninguno de sus párrafos hace referencia a las comunidades indígenas, negras, raizales que tiene por años de herencia histórica el barequeo o minería artesanal como forma de actividad económica, la cual va en contravía de la Constitución de 1991, al igual que en ninguno de sus apartes se tu en cuenta o se realizó alguna consulta popular con los pueblos o comunidades que verían afectadas con dicho proyecto.

Los ministros que presentaron el presente Proyecto de Ley no consultaron en lo más mínimo al Ministerio de Cultura (entidad encargada de salvaguardar los derechos culturales de ellos pueblos indígenas, afros, negros y raizales) y tampoco se tuvo en cuenta los conceptos de las mismas comunidades en las regiones del país.

Por lo anterior presento las siguientes consideraciones:

¹ Disponible en <http://leyes.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>

2.2.1 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

En la legislación colombiana se han ido incorporando dichos instrumentos con la finalidad y objetivo general de brindar protección a comunidades étnicas y el reconocimiento de sus territorios. Entre ellos, podemos destacar los siguientes:

a) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a sus tierras, territorios y recursos.

El derecho al territorio ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Por medio de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Asamblea General de las Naciones Unidas manifestó su preocupación referida a *el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses*³.

Asimismo, la Asamblea reafirmó que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

b) El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios ancestrales y los protege contra el desplazamiento forzado.

- El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establece la obligación que los Estados tienen de proteger los derechos de los pueblos interesados y reconoce el derecho de dichos pueblos sobre sus territorios ancestrales, tal como se reseña a continuación:

- *El Convenio reconoce a los pueblos interesados el derecho al territorio y señala su importancia para salvaguardar sus culturas y valores espirituales (Artículo 13).*

³ 19 Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Informe del Consejo de Derechos Humanos, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/61/L.67, septiembre 7 de 2007.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>La obligación estatal de reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas y tribales, y de tomar medidas para salvaguardar su derecho a utilizar las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, prestando particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. (Artículo 14).</i> • <i>Los Estados tienen la obligación de proteger especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras, los cuales comprenden su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los recursos del subsuelo, los gobiernos deben establecer procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Artículo 15).</i> <p>Como bien puede evidenciarse, en todas estas figuras internacionales se hace un llamado expreso a los Estados parte para que adelanten acciones positivas tendientes a reconocer los territorios que ancestralmente han sido parte estructurante de estas comunidades y a proteger los derechos que le son connaturales a estas comunidades, de los cuales podemos identificar el derecho ancestral que estas personas tienen a desarrollar las actividades mineras como forma de subsistencia en el territorio.</p> <p>Empero, la realidad se aleja completamente de los postulados internacionales; es evidente la falta de intervención estatal a la hora de darle protección a los derechos mineros de estas comunidades. Como si fuera poco, en vez de crear barreras de protección a favor de éstas, se están creando acciones de persecución en contra de los mineros tradicionales del Chocó, bajo la excusa de que se están adelantando actividades mineras sin previo permiso, aun cuando ha sido el mismo Estado el que por años ha permeado de legitimidad las labores mineras allí desarrolladas.</p> <p>2.2.2 MARCO NORMATIVO COLOMBIANO</p> <p>En Colombia existe un fuerte desarrollo en torno a esta temática que se encuentra reflejado en la Constitución Política, las leyes que contemplan el reconocimiento del derecho de las poblaciones afrocolombianas e indígenas sobre sus territorios ancestrales y la jurisprudencia de la Honorable Corte</p>	<p>Constitucional. A continuación, se resumen las normas que hacen dicho reconocimiento:</p> <p>a) Constitución Política de Colombia</p> <p>En sus Principios Fundamentales, la Constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Así mismo, en varios de sus artículos la Constitución hace un reconocimiento de los derechos de las poblaciones étnicas al territorio en los aspectos que se señalan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las tierras comunales de los grupos étnicos y las tierras de resguardo, entre otros, son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (Artículo 63). • Los territorios indígenas, al igual que los departamentos, los distritos y los municipios son entidades territoriales (Artículo 286). • Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable (Artículo 329). • Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán, entre otras funciones, el diseño de las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y velarán por la preservación de los recursos naturales (Artículo 330). • La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (Artículo 30, parágrafo). • El Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial creada por el Gobierno para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley (Artículo 55 transitorio). <p>b) Ley colombiana</p> <p>Colombia ha reconocido en su legislación nacional el derecho al territorio de las poblaciones indígenas y afrocolombianas, que como se apreció anteriormente está consagrado en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Constitución Política.</p>
<p>Adicionalmente, la ley 70 de 1993 reconoce los derechos de las comunidades afrocolombianas La ley 70 tiene por objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho colectivo a la propiedad” 37, entre los cuales se incluyen los derechos sobre el territorio.</p> <p>En ese sentido, la ley 70 establece la obligación de Estado de adjudicar a las comunidades afrocolombianas la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico que vienen ocupando (Artículo 4). La ley denomina dichos territorios de propiedad colectiva “Tierras de las Comunidades Negras”.</p> <p>Al respecto, dicha ley 70 señala que, para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad debe conformar un Consejo Comunitario como forma de administración interna (Artículo 5). Entre las funciones de los Consejos Comunitarios se encuentran las decisiones sobre el territorio colectivo, como la delimitación y asignación de áreas al interior de las tierras adjudicadas; la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva y la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.</p> <p>Las adjudicaciones colectivas de tierras de comunidades negras comprenden los suelos y los bosques, pero quedan excluidos los bienes de uso público, las áreas urbanas de los municipios, los recursos naturales renovables y no renovables, las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos, el subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular, las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional y las áreas del sistema de Parques Nacionales. La propiedad sobre los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica (Artículo 6).</p> <p>Aun cuando existe un claro desarrollo legislativo frente a lo que a las comunidades negras concierne, lo cierto es que dichos postulados chocan abruptamente con la realidad, pues, tal y como se ha indicado, no existen acciones plausibles por parte del Estado que indiquen su intención por reconocer y proteger los derechos de estos. Así mismo, se generan contradicciones por parte del Estado en el sentido de, de un lado, permitir por años las labores mineras en el territorio y, por otro lado, adelantar persecuciones ilegítimas en contra de aquellas personas que por años han subsistido de la labor extractiva.</p> <p>c) Jurisprudencia colombiana</p>	<p>En diferentes fallos, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho al territorio de las poblaciones indígenas y afrocolombianas. En esta sección del presente informe se resaltan algunos pronunciamientos de la Corte relativos al derecho al territorio de dichas poblaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Corte Constitucional en la sentencia T-257/93 señala que la figura del resguardo indígena es una forma de propiedad colectiva que ha tenido reconocimiento en la legislación interna: <p><i>“La propiedad colectiva que surge del resguardo es desarrollo de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la O.I.T., adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, mediante el cual los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. La protección jurídica del derecho fundamental a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas tiene, además, desarrollo legislativo explícito (Ley 135 de 1961, artículos 29 y 94; el Decreto Reglamentario 2001 de 1988 y Ley 30 de 1988 artículo 32)”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En la sentencia T-405 de 1993, la Corte subraya la importancia que tiene para los pueblos indígenas del derecho al territorio reconocido en el Convenio 169 de la OIT: <p><i>“El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una esencial importancia para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en numerosos Convenios Internacionales aprobados por el Congreso de la República, como la Ley 21 de 1991 aprobatoria del Convenio 169 sobre pueblos indígenas, aprobado en 1989 por la Conferencia General de la O.I.T., donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de su religiosidad”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En la sentencia T-955 de 2003, la Corte señaló que el derecho sobre los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, como pueblos tribales, comprende el uso de los recursos naturales disponibles en esos territorios: <p><i>“El derecho de propiedad colectiva en comento comprende, y siempre comprendió la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad. Es decir que, desde el año de 1967, en los términos de la Ley 31, a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos</i></p>

<p><i>y bosques, esto último, por ministerio de la ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales”</i></p> <p>Como vemos, todo el ámbito legal e internacional se ve reforzado por múltiples sentencias de la Corte Constitucional, cuya principal labor se centra en la guarda y protección de la Constitución Política de Colombia. Por ello, no es viable ni mucho menos dable el hecho de que el Estado en contravía de la protección jurisprudencial que se otorga, afecte de manera directa los derechos fundamentales, sociales y económicos que le son connaturales a los individuos que son parte de estas comunidades. En este sentido, se entiende que son miles de familias las que por años han subsistido de esta actividad y que de manera abrupta ven cerrar sus entradas económicas a causa de las políticas del gobierno de turno.</p> <p>2.3 CRIMINALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA</p> <p>Como bien se ha venido indicando en el recorrido de este texto, el departamento de Chocó ha estado siempre precedido por el desarrollo de la actividad minera, incluso, desde tiempos de la colonia las tierras choocoanas han estado arraigadas por la cultura extractivista de oro. Ahora, la misma vocación minera que ha permeado por años el territorio, ha permitido que se generen ciertos usos y costumbres relacionadas con la extracción y comercialización del mineral, de lo que se desprende que en las comunidades se susciten un sin número de métodos extractivos y modelos de trazabilidad para poder lucrar el mineral extraído.</p> <p>Ahora bien, si bien es cierto que por tradición el territorio choocoano ha sido de economía minera, también es cierto que la formación de grupos armados al margen de la ley se ha venido asentando en estos lugares y, por ende, se han querido lucrar de las actividades que le son propias a la comunidad para financiar sus actividades criminales. Dicha salvedad cobra razón, en el sentido en que han sido muchas las falsas acusaciones que se han venido realizando, sobre todo por los medios de comunicación, los cuales han vendido la idea de que los mineros de la zona realizan actividades delictivas, y han elevado al concepto de “criminales” a mineros tradicionales que lo único que han venido haciendo a lo largo de los años es realizar la actividad que todas sus generaciones antepasadas les enseñaron como medio de subsistencia.</p> <p>Según lo anterior, cuando hablamos de mineros tradicionales, estamos hablando de personas que ancestralmente han desarrollado la actividad minera como medio de subsistencia y que claramente siempre han estado bajo la aprobación y legitimación por parte del Estado para el desarrollo de la misma. No estamos hablando aquí de grupos al margen de la ley, no estamos hablando de personas</p>	<p>que delinquen para obtener ingresos ilegales, todo lo contrario, son sujetos que devengan sus ingresos y el sostenimiento de sus familias de la extracción de oro, de acá que sea imprescindible la salvaguarda de sus derechos.</p> <p>Desde otra perspectiva, es preciso aclarar el concepto de minería ilegal, el cual se encuentra definido como aquella actividad minera que se ejerce sin el amparo de un título minero. Es decir, del hecho de ser minero ilegal únicamente se desprende una la condición de no ostentar ningún título minero no ninguna condición delictual.</p> <p>No obstante, contrario ha sido el panorama al que se han tenido que enfrentar múltiples familias, en la medida en que no sólo los medios de comunicación sino también el mismo Estado han dejado en evidencia al Chocó como un territorio donde la minería es el producto de actividades criminales. Ello, a todas luces representa un actuar omisivo e irresponsable por parte de los medios de comunicación y del Estado, quienes en teoría deberían ser garantes de los derechos y de la justicia social.</p> <p>Cabe entonces cuestionarse qué clase de Estado es este en donde se atropellan los derechos de aquellos que subsisten de cierta actividad de manera tradicional por la simple finalidad de satisfacer intereses altruistas que van en contravía de las garantías consignadas en nuestra carta política. No es válido ni mucho menos viable sacrificar el devenir de múltiples familias simplemente por la criminalidad de unos cuantos (que por cierto se encuentran plenamente identificados), más aún cuando el mismo Estado estuvo por más de cincuenta años otorgando legitimidad al desarrollo de la labor minera y en ningún momento fomentó.</p> <p>No puede entonces pensarse que una familia que subsiste de la minería pueda ser atropellada en sus derechos sin ni siquiera adoptar medidas positivas tendientes a contrarrestar los efectos negativos que se desprenden de la prohibición de realizar los respectivos trabajos que han desarrollado por años.</p> <p>2.4 CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES</p> <p>La figura de la consulta previa aparece legalmente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, el cual tiene como finalidad asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Este convenio integra el bloque de constitucional de los derechos humanos de los pueblos indígenas como lo ha sostenido reiteradamente la Corte Constitucional. Este Convenio 169 en su artículo 6° dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos</p>
<p>apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente. Además, deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos pueden participar libremente, que las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.</p> <p>De igual forma, la Consulta previa tiene que ver con las garantías territoriales de los pueblos étnicos, ya lo establecía el Convenio 169 de la OIT en su artículo 7° al señalar que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. A nivel del ordenamiento jurídico interno y como complemento al Convenio 169, encontramos las normas Constitucionales colombianas que protegen a las comunidades y sus derechos, entre las cuales está el de participar en la toma de decisiones que puedan afectarles. La Carta Magna considera que entre los fines del Estado, está el de facilitar la participación de todos, en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La Constitución consagra el deber del Estado de realizar la Consulta Previa cuando señala que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (Art. 330 párrafo).</p> <p>Por su parte, el Artículo 76 de la Ley 99 de 1993 mediante la cual se crea el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, señala que “la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.</p> <p>De otro lado, encontramos el Decreto 1320 de 1998 que reglamenta el procedimiento de la Consulta Previa a comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. El gobierno colombiano en su momento consideró que se “hace necesario reglamentar de manera especial la consulta previa a las comunidades indígenas y negras tradicionales mediante un procedimiento específico que permita a las autoridades ambientales ejercer su competencia en esa materia y cumplir el mandato contenido en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993”. Con anterioridad a esta disposición se realizaron consultas</p>	<p>sin que necesariamente fuera una dificultad la falta de reglamentación del procedimiento. Esta norma ha sido muy controvertida por aspectos que tienen que ver especialmente con su legitimidad, legalidad, ámbito de aplicación y con el procedimiento allí establecido. Adicionalmente, la Corte Constitucional para algunos casos, ha ordenado su inaplicación por considerarla inconstitucional y contraria al Convenio 169 de la OIT. Es importante resaltar que en el desarrollo de la Consulta previa se debe tener en cuenta el Derecho Indígena, es decir, las normas y procedimientos propios que los pueblos indígenas desarrollan principios que orientan la vida comunitaria y que reflejan no solo aspectos sociales sino, su relación con la naturaleza que les ha posibilitado el que hoy, en nuestro país, las zonas de mejor conservación y donde se cuenta con la mayor cantidad de recursos naturales, sean sus territorios</p> <p>A. Aplicación de la consulta previa</p> <p>De acuerdo con la normatividad previamente señalada, la consulta previa debe desarrollarse en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades. • Cuando se vayan a adoptar decisiones respecto de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y de comunidades negras, es decir, antes de iniciar o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos (mineros o recursos naturales) existentes en los territorios de los pueblos, • Cuando se vaya a realizar la determinación de las áreas indígenas restringidas al interior de las zonas mineras indígenas. <p>OTROS CONCEPTOS</p> <p>El personero del Municipio de Segovia en Antioquia⁴, advierte el desconocimiento de las diferentes situaciones sociales y económicas que se presentan en los territorios, específicamente para el caso del municipio de Segovia - Antioquia con el mencionado proyecto de ley, pretendiendo tratar a todos los mineros o quienes desarrollan actividades mineras sin título o permiso como “ilegales”, lo cual, si</p> <p><small>⁴ Carta enviada por el personero municipal de Segovia - Antioquia, fechado del 09 de septiembre de 2020, la cual se adjunta a la presente ponencia.</small></p>

se tuviera conocimiento del contexto municipal, no podría presentarse de esta manera.

Añade que el proyecto de Ley 059 DE 2020 Senado, y su exposición de motivos, se trata a todos los territorios por igual, como si fueran espacios donde hace pocos años se estuviera desarrollando la actividad minera, desconociendo que algunos municipios, entre ellos, Segovia, se erigieron alrededor de la actividad minera y que sus tierras han sido exploradas y explotadas desde hace más de 200 años, no solo por multinacionales, sino también por sus pobladores de manera tradicional; lo cual es de conocimiento del Gobierno Nacional, y por ello es un error en darle un tratamiento de ilegalidad a hechos de ancestralidad e informalidad que se han presentado por décadas.

Puntualiza que estas nuevas herramientas jurídicas que pretende darse básicamente a la fuerza pública y la Fiscalía General de la Nación, denotan, que se está dando un tratamiento criminal a una situación que es social, hablando específicamente para el territorio de Segovia y no podría pretenderse que se diera una normatividad especial para este municipio, pero si que se dieran procesos de intervención, no desde la política criminal, sino que fuera tratado más como lo que es, como un asunto social.

Señala algunos de los artículos del proyecto de ley, lo que buscan es hacer modificaciones al código penal, abordando la problemática en el territorio desde una perspectiva criminal, más se desconoce lo que ocurre en el territorio, generando con ello una falsa creencia que, con el endurecimiento de la norma, se va a solucionar la situación socio-minera que viven los territorios.

Llama la atención en su comunicación donde afirma que *“de continuar el proceso legislativo y aprobarse la ley tal cual como está escrita, se generarían afectaciones graves a la situación social y económica del municipio, ya que son miles de personas las que subsisten de esta actividad, pero más allá, serían tenidos como criminales, y así estarían en el riesgo de perder tanto su sustento económico como la libertad, tratamiento que iría en contra de sus derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución Política de Colombia”*

3 CONCLUSIONES

A. El título del proyecto de ley no corresponde con lo que busca el contenido de este.


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
 Senador de la República
 Partido de la Unidad Nacional


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
 Senador de la República
 Partido Polo Democrático Alternativo

B. No se consultó a las comunidades que tienen como herencia cultural la actividad del barequeo, con el fin de tener sus posiciones frente al presente proyecto de ley que busca medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas.

C. No se consultó a la Ministra de Cultura de la República de Colombia la viabilidad del presente proyecto y las implicaciones o afectaciones que este tendría a las comunidades que hacen presencia en las regiones donde se busca la aplicación del presente Proyecto de Ley.

D. El presente proyecto de ley debe pasar por la consulta popular, con el fin de conocer las preocupaciones del pueblo.

E. En el proyecto no se hace referencia a la protección de los pueblos negros raizales, indígenas, etc., que tienen como actividad económica la minería artesanal o bareque.

F. Lo que se busca en este proyecto de ley, es categorizar o criminalizar la minería artesanal de los pueblos que tienen como herencia cultural la minería artesanal o el bareque.

G. La actividad minera ancestral o artesanal, debe ser regularizada pero no criminalizada y esto se puede hacer con la participación de todas las comunidades que por años de historia han tenido esto como actividad económica.

4 PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, le solicitamos a las integrantes de la Comisión Primera del Senado de La República, **archivar** el Proyecto Ley No. 059/20 Senado *“Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,


GUSTAVO PETRO U.
 Senador
 Colombia Humana


JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador
 Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

Segovia, 21 de septiembre de 2020.

Señores.

HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

E.S.D.

REF: Proyecto de ley *“Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

En nuestra calidad de Alcaldes de la PROVINCIA Y DE PLANIFICACIÓN -PAP-MINERA Y AGROECOLÓGICA DE ANTIOQUIA¹, que agrupa a los Municipios de Yolombo, Yalí, Vegachi, Remedios y Segovia, por medio del presente nos dirigimos al Honorable Congreso de la República y en especial a los Honorables ponentes del proyecto de ley *“Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones”*, para fijar nuestra oposición frente al mentado proyecto de ley, los motivos de disenso con el mismo se explican a continuación:

Los señores MINISTROS DE MINAS Y ENERGÍA, DEFENSA, MEDIO AMBIENTE Y DE JUSTICIA, presentaron para consideración del Honorable Congreso de La

¹ Ordenanza N°030 del 2 de septiembre de 2019, de la Asamblea Departamental de Antioquia.

República el Proyecto de ley "Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones", en el cual, en su artículo primero, determinan el objeto de esa ley: "Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto fortalecer los instrumentos jurídicos existentes con el fin de erradicar la exploración, explotación, aprovechamiento y comercialización ilícitos de minerales y demás actividades relacionadas con estas conductas."

La esencia de este proyecto se centra puntualmente, en cerrar la posibilidad a los mineros tradicionales y ancestrales de nuestro país y en especial a los de nuestra zona de influencia, de obtener u optar por los mecanismos que permitan su formalización, no debe olvidarse que la labor minera goza de una antigua tradición en Antioquia, tal como se lee en la obra "Los vascos en Antioquia durante el reinado de los Austrias (1510-1700)²", donde se observa que la colonización minera en nuestra provincia, inicio en el año de 1560 con la fundación de la ciudad de Remedios, que perteneció a la provincia de Mariquita hasta el año de 1747, fecha en la cual fue integrada a la de Antioquia, se sabe también que Don Pedro de Heredia, estuvo por nuestra región desde los años de 1535, especialmente por Yolombo, es decir, nuestra Provincia es parte importante de la historia de Colombia y en especial estos dos Municipios (Yolombo y Remedios) de donde posteriormente surgen los Municipios de Yalí, Vegachi y Segovia.

Nuestras tradiciones Mineras son una herencia que recibimos de nuestros ancestros y de la cual nos sentimos orgullosos, hemos aportado nuestras riquezas para el progreso y desarrollo del país, pero hoy vemos con gran preocupación como en los últimos años los Gobiernos de turno están en procura de

² Los vascos en Antioquia durante el reinado de los Austrias (1519-1700), John Alejandro Ricaurte Cartagena, primera edición, Editor C.E.V.A./Centro de la Cultura Vasca .

estigmatizar y criminalizar a nuestros mineros ancestrales y tradicionales, con la expedición de normas que impiden que nuestros mineros puedan buscar contratos de concesión, subcontratos de formalización, legalizaciones mineras, contratos de asociación u operación, toda vez que las normas en lo que refiere a los primeros (contratos de concesión) exigen una capacidad económica que impide que los mineros tradicionales cuenten con tales recursos, dando paso hoy en día con el modelo de cuadrículas mineras y método de reporte de recursos mineros adoptado por la Ley 1955 de 2019, a que solo las empresas multinacionales se han las únicas que cuentan con esos recursos económicos que les permiten emprender campañas extensas de medición de recursos mediante perforaciones, esa es la realidad es la que nos deja el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, en lo que refiere a la política minera, lo que nos lleva a que nuestros mineros ancestrales hoy en día se encuentren en una encrucijada, toda vez que los otros modelos por los cuales pueden aspirar a una formalización implica la aceptación de contratos de operación o asociación leoninos de parte de esos terceros que llegaron después de la existencia de muchos de los trabajos de nuestros mineros y por haber denunciado el área, adquirieron esos contratos de concesión algunos y otros adquirieron por compraventa Registros de Propiedad Privada del Subsuelo (R.P.P), en esos contratos que ofertan quienes hoy tienen esos derechos de exploración y explotación a nuestros mineros ancestrales y tradicionales, le resaltamos el caso del modelo de formalización de la Multinacional Canadiense Gran Colombia Gold, quien en sus contratos de formalización determinan que del 100 % de la producción que extraigan los pequeños mineros que por temor y presiones³ firmaron con ellos esos contratos, les solicita como contraprestación el 46% de la producción de material aurífero que extraigan, adicionalmente del 54% restante de la producción que les corresponde a los mineros, debe ser procesado por la empresa Gran Colombia Gold y del oro que resulte, se les reconoce por

³ CODUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE, DEBIDA DILIGENCIA DE LA CADENA DE SUMINISTROS DE ORO COLOMBIA, Página 22 y 27, autor OCDE 2016.

parte de esta empresa por onza troy de oro de US\$ 450 y hasta 700 dólares por esa onza recuperada, liquidándola a la TRM del día, es decir, que la realidad de esos contratos de formalización da que a los mineros que se acogieron a ellos, les corresponde realmente el 20% de la producción que extraen, teniendo en cuenta para esta operación que la onza de oro cotiza hoy en día a US\$ 2.000, es decir, la utilidad del negocio queda en manos de ese propietario que formaliza, pues al pequeño minero solo le queda las obligaciones laborales, de producción, entre otras; es por ello que varias mesas mineras que agrupan a mineros tradicionales de nuestros municipios, lideran causas en procura de lograr contratos equitativos, pero con normas como el artículo 11 de ese proyecto de ley, se cierran esa posibilidades, reza la norma propuesta:

"Artículo 11°. Medida especial de cierre de bocamina. Consiste en la implosión o sellamiento de bocaminas o socavones abiertos para adelantar actividades de exploración y/o explotación de minerales, sin la existencia de título minero o autorización minera legal alguna, y que no da lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas. La Fuerza Pública queda facultada para ejecutar esta medida, previa verificación ante la autoridad minera nacional sobre la ilegalidad de la actividad minera adelantada. Para ello, la autoridad ejecutora suministrará las coordenadas en las Página 5 de 12 cuales se desarrolla la actividad, teniendo como prueba la información que reposa en los Sistemas de Información oficiales de la autoridad minera nacional."

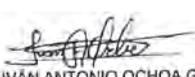
Implica lo anterior, que solo se podrá ser legal si se aceptan contratos leoninos como el referido líneas atrás y se es ilegal, **por el solo hecho de reclamar condiciones justas a procesos mineros de décadas, realizados por nuestros mineros tradicionales**, destacando de entrada que con este proyecto de ley se desconoce de tajo, la diferencia que de los mineros de hecho

o tradicionales ha realizado la Corte Constitucional en varias sentencias, pero para el caso y por la connotación de la misma, se cita la C- 275/19.

(...)

"110. El concepto de "ilegalidad" resulta insuficiente para entender un fenómeno social, ambiental y económico complejo y en constante cambio. Bajo el rótulo de "ilegalidad" se ha agrupado una diversidad de conductas que, por el simple hecho de no tener un título de concesión minera debidamente registrado ante el Estado, no deberían criminalizarse. Con esta asimilación se corre el riesgo de invisibilizar situaciones constitucionalmente relevantes de subsistencia, de generación de empleo, de trabajo comunitario y de relaciones ambivalentes con el Estado. Fue por esta razón, que la Sala Plena de la Corte Constitucional recientemente advirtió la insuficiencia del binomio legal-ilegal para entender el sector minero, y propuso el concepto de minería de hecho⁴¹⁸³¹. Por su importancia, se transcribe in extenso:

"[P]or vía reglamentaria, de derecho internacional y jurisprudencial, se han venido haciendo referencia a una subclasificación de la minería ilegal. Particularmente, esta distinción puede agruparse en la minería ilícita frente a la minería de hecho (también denominada minera informal). En la primera se encuentra aquella que se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, como lo es, por ejemplo, la realizada por los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como un medio de financiación de sus actividades. Por el contrario, en la segunda, se estaría en presencia de aquella minería de pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia, que se desarrolla en las zonas rurales del país, como una alternativa económica frente a la pobreza y como una forma de obtención de recursos económicos, que permite asegurar la satisfacción del mínimo vital de

<p>familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo^[184].</p> <p>El principal elemento distintivo entre ambas formas de minería es que mientras la ilícita no tiene la intención de legalizarse, pues la destinación de sus recursos es eminentemente ilegal; en la minería de hecho o informal, sí existe la vocación de acceder al otorgamiento de un título que, según lo visto, permita preservar la posibilidad de desarrollar una actividad de subsistencia. Por ello, no sólo en el derecho internacional sino también en la jurisprudencia de esta Corporación, se ha consagrado la obligación del Estado de promover la formalización minera.</p> <p>Así, en el derecho internacional, se destaca el pronunciamiento del Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en cuya Decisión 1994/308 señaló que:</p> <p>"(...) minería en pequeña escala debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza para un gran número de personas que participan en la minería artesanal en todo el mundo, las actividades de minería constituyen una red de seguridad ya que proporcionan ingresos durante épocas económicas difíciles. Dado que la mayoría de esas actividades se realizan en zonas rurales, la minería artesanal es un arma eficaz contra la pobreza rural y la migración de las zonas rurales a las urbanas y, como tal, debe recibir apoyo. Cuando un gobierno toma medidas para crear un entorno más propicio para los mineros artesanales, está aumentando también el acceso de la población a una red de seguridad de los ingresos y generando capacidad para liberarse de la pobreza, la asistencia a ese sector puede servir también de mecanismo importante para prestar la ayuda social que tanto necesitan la población y las zonas involucradas".^[185]</p>	<p>111. Es así como la ausencia de un título de concesión no debe convertirse automáticamente en sinónimo de criminalidad. En la minería de hecho existen distintas dinámicas sociales que no se limitan a la extracción artesanal para la simple subsistencia, a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología^[186], pero que no por ello operan al servicio de redes criminales. Este es pues un fenómeno "real y notorio"^[187] <u>que no se conjura a través de una declaratoria de ilegalidad.</u></p> <p>112. La minería de hecho o sin título legal, cobra especial significado para la Convención de Minamata. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, con cifras del Ministerio de Minas y Energía, "el 86,7% de la minera de oro en Colombia no cuenta con título minero ni licencia ambiental, lo que indica que aproximadamente 3.584 minas ejercen su actividad sin el cumplimiento de estándares ambientales, sociales y económicas"^[188]. Estas extracciones serían responsables de buena parte de las -aproximadamente- 75 toneladas de mercurio que son liberadas anualmente a causa de la minería de oro y que sitúan a Colombia como el tercer país más contaminante del mundo^[189]. Claramente, tal magnitud no es el resultado exclusivo de redes criminales, ni de mineros de subsistencia que a través del barequeo obtienen algunos gramos de oro. <u>La minería de hecho es un problema más complejo y representa el principal compromiso que adquiere Colombia de cara a la comunidad internacional, a través del Convenio de Minamata. La interpretación de minería artesanal y de pequeña escala que trae el artículo 2º deberá entonces armonizarse, por las autoridades competentes, con las particularidades del contexto colombiano para lograr el cumplimiento de buena fe del Convenio de Minamata"</u> (...) (lo Resaltado con intención y fuera del texto)</p>
<p>Es claro que, con ese proyecto de ley en vez de cumplirse obligaciones convencionales por parte del Estado Colombiano, se desconoce la puesta en marcha de una verdadera <u>política minera y social</u> para los pequeños y medianos mineros tradicionales y ancestrales de Colombia, para los cuales reclamamos la inclusión de ellos en la realidad económica y social, para propiciar y fomentar la integración de estos a la cadena productiva del país, desconcentrando la riqueza y propiciando el cumplimiento de los principios y derechos Constitucionales consagrados en los artículos art. 2, 25, 26 y 333 C.N.</p> <p><u>Exhortamos al Honorable Congreso de La República</u> que conozca la realidad de las zonas mineras, nuestras costumbres y el tesón de nuestras gentes, para que, en vez de aprobar este proyecto de Ley, se lidere por parte de los Honorables Congresistas, políticas que permitan la vinculación de los Alcaldes Municipales como actores importantes en el liderazgo de la inclusión de nuestros mineros en la realidad política y social del país, como conocedores que somos de esas realidades. La voluntad de los mineros ancestrales y tradicionales de cambiar su actividad haciéndola amigable con el medio ambiente esta en marcha, de ello dan muestra los mineros de Segovia, los cuales, según certificación emitida por la Universidad de Antioquia, han disminuido las emisiones de mercurio en más de un 75%, es decir, sin contar con ayudas del Estado los mineros están dando muestras de su deseo de cambiar su método de producción para seguir ejerciendo sus labores.</p> <p>La voluntad de los miembros de esta Provincia Minero Agroecológica es Total, para apoyar en los proceso que se deban iniciar para lograr la formalización de los mineros ancestrales y tradicionales, no queremos más conflictos sociales en nuestros territorio, necesitamos de la ayuda de los Honorables Congresistas para lograr leyes, que permitan que los procesos de formalización se gerencien desde la unidad administrativa por excelencia, es decir, las Alcaldías, las cuales</p>	<p>conocemos la realidad de nuestras comunidades y contar con mecanismos jurídicos que permitan participar en las negociaciones entre los titulares mineros y los mineros ancestrales, para que los contratos que se logren se han justos para ambas partes y que no generen ese desequilibrio social en nuestros pueblos, <u>el Honorable Congreso de la República que es la voz del pueblo y para el pueblo</u>, debe consolidarse como el actor principal para que se logre una verdadera política minera y social donde todos los actores del sector minero tengamos un puesto importante para la reactivación económica del país.</p> <p><u>LOS MINEROS ANCESTRALES Y TRADICIONALES</u> de nuestra Provincia, quieren de nuevo aportar su trabajo y las riquezas de nuestras tierras, para el desarrollo económico de nuestro amado País.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  IVÁN ANTONIO OCHOA GÓMEZ Alcalde Municipal De Yolombó </div> <div style="text-align: center;">  LUIS NORBERTO PIEDRAHÍTA LLANO Alcalde Municipal De Yalí </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  DEISON ULILO ACEVEDO MENDEZ Alcalde Municipal De Vegachi </div> <div style="text-align: center;">  JHON JAIRO URIBE CASTAÑÓN Alcalde Municipal De Remedios </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  DIDIER ALEXANDER OSORIO GIRALDO Alcalde Municipal De Segovia </div>



**CASA DE JUSTICIA - SEGOVIA ANTIOQUIA
PERSONERIA MUNICIPAL**



OFICIO 163 - 2020

Segovia, 09 de septiembre de 2020

Honorables
SENADORES DE LA REPUBLICA
Comisión Primera
Bogotá

Asunto: Manifestación en contra proyecto de ley 059 del 2020 "Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones".

Respetados Honorables Senadores de la Republica.

La Personería municipal de Segovia, mediante la presente se permite expresar su preocupación por eventuales hechos de vulneración de Derechos Humanos ante la eventual aprobación del proyecto de Ley 059 del 2020 "Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones", que cursa debate ante ustedes como Comisión primera del Senado de la República al dar un tratamiento criminal a situaciones de orden social.

Inicialmente, se advierte el desconocimiento de las diferentes situaciones sociales y económicas que se presentan en los territorios, específicamente para el caso del municipio de Segovia - Antioquia con el mencionado proyecto de ley, pretendiendo tratar a todos los mineros o quienes desarrollan actividades mineras sin título o permiso como "ilegales", lo cual, si se tuviera conocimiento del contexto municipal, no podría presentarse de esta manera.

En el proyecto de Ley 059 DE 2020 y su exposición de motivos, se trata a todos los territorios por igual, como si fueran espacios donde hace pocos años se

que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, explore, explote o extraiga minerales incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando las conductas descritas: 1. Se realicen en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de importancia estratégica para la protección del recurso hídrico y suelos de protección certificados por la autoridad ambiental competente, humedales Ramsar o páramos delimitados. 2. Cuando se introduzca al suelo o al agua sustancias prohibidas por la normatividad existente, 3. Se presente remoción del suelo o la capa vegetal o la destrucción de los cauces o lechos, rondas hídricas o geoformas. 4. Causen un daño a los recursos naturales o el medio ambiente. 5. Afecten la subsistencia de la población. 6. Se realicen por medios mecanizados o mediante el uso de explosivos. 7. Se realicen con la finalidad de financiar actividades terroristas, grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a sus integrantes."

"Artículo 5°. Adiciónese un nuevo artículo 338A al Título XI del Código Penal, Ley 599 de 2000, así: Artículo 338A. Aprovechamiento ilícito de minerales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente beneficie, transporte, transforme o comercialice los minerales de que trata el artículo anterior, u obtenga algún beneficio de estas actividades, incurrirá en prisión de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

"Artículo 9°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 447 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 447. Receptación. El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor..."

Adicional a lo anterior los artículo 11 y 12, que le dan amplias potestades a la fuerza pública para la intervención frente a situaciones relacionadas con la minería, lo cual ante el desconocimiento del contexto del municipio podría generar situaciones de vulneración de derechos humanos por no tratarse de asuntos de criminalidad, sino de tradición y ancestralidad.

estuviera desarrollando la actividad minera, desconociendo que algunos municipios, entre ellos, Segovia, se erigieron alrededor de la actividad minera y que sus tierras han sido exploradas y explotadas desde hace más de 200 años, no solo por multinacionales, sino también por sus pobladores de manera tradicional; lo cual es de conocimiento del Gobierno Nacional, y por ello es un error en darle un tratamiento de ilegalidad a hechos de ancestralidad e informalidad que se han presentado por décadas.

Estas nuevas herramientas jurídicas que pretende darse básicamente a la fuerza pública y la Fiscalía General de la Nación, denotan, que se está dando un tratamiento criminal a una situación que es social, hablando específicamente para el territorio de Segovia y no podría pretenderse que se diera una normatividad especial para este municipio, pero sí que se dieran procesos de intervención, no desde la política criminal, sino que fuera tratado más como lo que es, como un asunto social.

Nótese como algunos de los artículos del mencionado proyecto de ley, lo que buscan es hacer modificaciones al código penal, abordando la problemática en el territorio desde una perspectiva criminal, más se desconoce lo que ocurre en el territorio, generando con ello una falsa creencia que, con el endurecimiento de la norma, se va a solucionar la situación socio-minera que viven los territorios.

Los artículos a los que se hace referencia son: "Artículo 3°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 323 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 323. Lavado de activos. El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, comercialice, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de... exploración o explotación ilícita de minerales, explotación ilícita de recursos naturales, aprovechamiento ilícito de minerales o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

"Artículo 4°. Modifíquese el artículo 338 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 338. Exploración o explotación ilícita de minerales. El

No se está en contra de que cuando se presenten actos de ilegalidad, se ataquen con todo el peso de la ley hacia esas personas y actividades, pero no en todos los casos ante la falta de título o permiso, se está frente a hechos de ilegalidad o criminalidad, como podría presentarse para el municipio de Segovia.

Claridad de lo anterior, se contextualiza la situación del municipio de Segovia, en este, tenemos un Registro de Propiedad Privada desde hace más de 150 años, el cual otorga a su titular, la propiedad sobre el subsuelo, y respecto del cual, la empresa propietaria en su momento del título, que posteriormente fuera liquidada y cedido el título a otra multinacional extranjera, permitió que sobre su área, se desarrollaran actividades mineras sin que hiciera intervención alguna, como tampoco lo hizo el Estado aun conociendo del crecimiento de la explotación que se estaba dando en diferentes espacios por parte de mineros tradicionales; hoy algunas de estas actividades que fueron permitidas por la antigua propietaria de título RPP como por el Estado mismo al no intervenir, se han realizado por 20 años o más, y es conocido que no son actividades de actores criminales, son personas que han visto en esta actividad, la oportunidad de un sustento económico para satisfacer sus necesidades y que no cuentan con un título o permiso para desarrollar su actividad, lo que por ende no puede traducirse en criminalidad o ilegalidad.

De lo anterior, el Estado Colombiano ha dejado solo a sus connacionales en los procesos de formalización, ya que han dejado que los mineros tradicionales hagan sus negociaciones con las grandes multinacionales, negocios en los cuales, por mención de los mineros, la multinacional no es equitativa frente a la contraprestación y las obligaciones derivadas del contrato.

Es de acuerdo con lo anterior, que se requiere que a la problemática socio-minera, no se le dé un tratamiento desde una arista penal, sino que sea intervenido real y efectivamente desde lo social, como ha debido hacerse.

De continuar el proceso legislativo y aprobarse la ley tal cual como está escrita, se generarían afectaciones graves a la situación social y económica del municipio, ya que son miles de personas las que subsisten de esta actividad, pero más allá, serían tenidos como criminales, y así estarían en el riesgo de perder tanto su

sustento económico como la libertad, tratamiento que iría en contra de sus derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución Política de Colombia.

Ya está visto que la problemáticas sociales, cuando han pretendido erradicarse con el uso de la fuerza o a través de las potestades coercitivas del Estado, han generado mayor perjuicio social, mayor desigualdad, mayores índices de pobreza, aumento de índices de violencia en los territorios, entre otros; que esperara Segovia y sus habitantes, de un tratamiento criminal para todo aquel que no esté adscrito a un título minero o un permiso; lo que se reclama son intervenciones sociales estatales efectivas, con carácter inmediato para las problemáticas de los territorios, no una normatividad que solo muestre el poder coercitivo, trasladándole a las autoridades de Policía y a la Fiscalía General de la Nación, el poder para criminalizar la actividad que la gran mayoría realizan por ancestralidad y tradición.

Desde una perspectiva de derechos humanos, para esta personería municipal, como agencia del Ministerio Público, es alarmante y preocupante la situación económico - social que pueda provenir de la aprobación del proyecto de ley en curso, por las situaciones expuestas anteriormente, posibles hechos de señalamiento y judicialización de personas que alejados del actuar criminal, han desarrollado actividades mineras por muchos años, familias que, por generaciones han realizado estas actividades, y que no conocen otra forma de subsistencia, y respecto de las cuales el Estado tampoco les brinda alternativas.

Por ello, más allá de simplemente realizar la aprobación de la ley, desde la perspectiva criminal, la invitación es a conocer las problemáticas de los territorios, en los mismos territorios, escuchando a las comunidades y coadyuvando en su intervención en la solución real a la problemática que se presenta, no solo tomándola como actos de criminalidad, para luego si se considera pertinente desde el órgano legislativo del Estado, se adopten las medidas necesarias para solventar las problemáticas que se presentan en los territorios objeto de la ley.

Para lo anterior, esta Personería Municipal, estaría en disposición de realizar la intermediación que fuera requerida para que se lleve a cabo la interlocución del Honorable Senado de la Republica, con la comunidad del Municipio de Segovia y

así conozca de primera mano la situación que ocurre en el territorio frente a la problemática minera que hoy persiste, no sin antes advertir de los posibles hechos de vulneración de derechos fundamentales que se podrían presentar con la aprobación de la ley que hoy cursa en el Senado de la Republica.

De antemano agradezco la atención prestada.

Cordialmente



JEYSON ATEHORTUA SALAZAR
Personero Municipal
Segovia

Con copia

Procuraduría General de la Nación
Defensoría del Pueblo
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa

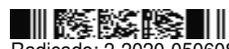
CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 42 DE 2020 SENADO

por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica
Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
GUILLERMO GARCÍA REALPE
Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2020-050608

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2020 19:25

Radicado entrada
No. Expediente 44698/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 42 de 2020 Senado ?Por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones?.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 1°, tiene por objeto *"mejorar los mecanismos de promoción y protección de los derechos de las mujeres rurales para garantizar el cierre de brechas de género propiciando condiciones de equidad, que redunden en la mejora de sus condiciones de vida"*.

Para desarrollar el objeto trazado en la iniciativa legislativa, se plantean una serie de propuestas que se analizarán a continuación:

1. Consideraciones Generales

<p>En primer lugar, resulta pertinente anotar que Colombia ya cuenta con una herramienta legal a favor de las mujeres rurales, correspondiente a la Ley 731 de 2002¹ que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos.</p> <p>Resulta pertinente anotar que dentro de la mencionada Ley, se encuentran regulados aspectos tendientes a la protección de este grupo poblacional, principalmente relacionados con la eliminación de obstáculos que impidan el acceso de las mujeres a los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, así como la implementación de productos financieros, entre los que se destaca la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, acceso a las garantías dadas por el Fondo Agropecuario de Garantías- FAG y la creación del Fondo de Fomento para Mujeres Rurales- Fommur, tendientes a financiar las actividades rurales.</p> <p>En ese orden de ideas, se puede determinar que el Proyecto de Ley contiene aspectos que ya están consagrados en la mencionada Ley 731 de 2002, dado que se están reiterando la creación de líneas de créditos y subsidios para la mujer rural que de hecho ya existen y operan en la actualidad, por lo que lo adecuado sería la implementación de medidas que permitan viabilizar lo que se encuentra vigente.</p> <p>Bajo esta línea, es dable señalar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con una Dirección de Mujer Rural, el FOMMUR y un programa específico sobre la materia, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales, su núcleo familiar y sus comunidades, para así contribuir con la reducción de la pobreza rural, cuya población beneficiaria se encuentra constituida por organizaciones y asociaciones del país, que se dedican a actividades relativas a la producción, comercialización y/o transformación de líneas agropecuarias, artesanales, turísticas, ambientales, forestales, agroindustriales y demás equivalentes en el sector rural, que permitan generar ingresos, formar capacidades y generar empleo en torno a este grupo poblacional.</p> <p>Igualmente, se cuenta con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO, que es una entidad que promueve el desarrollo rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural que estimulan la inversión. Se trata de una sociedad de economía mixta de orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Es de resaltar que FINAGRO actúa como entidad de segundo piso, es decir que otorga recursos en condiciones de fomento a las entidades financieras, para que éstas a su vez otorguen créditos a proyectos productivos. Así mismo, para facilitar el acceso a financiamiento, esta entidad administra instrumentos para el desarrollo de proyectos agropecuarios. Así las cosas, es posible evidenciar que actualmente dentro de nuestro ordenamiento existen instituciones que enfocan su labor a favor de la población rural, por lo que lo propuesto en la iniciativa podría generar duplicidad frente a las disposiciones existentes, lo que implicaría la proliferación de instrumentos legales que impedirían el desarrollo de la mujer rural.</p> <p>¹ Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.</p>	<p>2. Consideraciones frente al articulado propuesto para el Proyecto de Ley</p> <p>Ahora bien, frente al articulado propuesto, este Ministerio presenta las siguientes observaciones:</p> <p>2.1. Frente a la creación del Plan Gratuito de Acceso a Tierras para Mujeres Rurales, priorización de las mujeres rurales, y formulación de Proyectos productivos y promoción de iniciativas propias sostenibles y con enfoque de género (artículos 2, 3 y 4)</p> <p>El artículo 2 de la iniciativa contempla la creación de un Plan gratuito de acceso a tierras de la Nación y de la formalización de inmuebles de propiedad privada y/o pública para las mujeres rurales. Por su parte, los artículos 3 y 4 establecen que la Agencia Nacional de Tierras deberá diseñar mecanismos específicos para priorizar a las mujeres rurales con jefatura de hogar, así como apoyar técnica y financieramente la estructuración e implementación de los proyectos productivos o iniciativas productivas de las organizaciones comunitarias de mujeres.</p> <p>Frente a lo propuesto, es pertinente reiterar que actualmente la Agencia Nacional de Tierras (ANT) cuenta dentro de sus proyectos de inversión el titulado "Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de Reforma Agraria a nivel nacional"², este último, tiene como objetivo "garantizar el acceso a la propiedad pública rural mediante el mejoramiento de los mecanismos de administración y de los sistemas de dotación de tierras, coadyuvando en el mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos de reforma agraria, en el marco en la ley, que incluye los regímenes especiales de adjudicación". Para la vigencia 2020, este proyecto cuenta con una apropiación presupuestal de \$50.492.464.830, de los cuales \$48.657.728.830 corresponden a recursos Nación.</p> <p>Con respecto a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), esta a su vez cuenta dentro de sus proyectos de inversión el titulado "Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional"³. El objetivo del proyecto en mención, es "fortalecer la implementación de estrategias integrales de desarrollo agropecuario". Para la vigencia 2020, este proyecto cuenta con una apropiación presupuestal de \$71.200.599.623, los cuales en su totalidad corresponden a recursos Nación.</p> <p>De acuerdo con lo señalado, los artículos 2, 3 y 4 de la iniciativa no tendrían impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones en mención, se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el PGN y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas. No obstante, se sugiere que esta iniciativa sea revisada por parte la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, siendo estas las entidades rectoras en el tema, con el fin de determinar si esto tiene esta connotación, ya que en caso tal que las obligaciones referidas en el articulado generen gastos</p> <p>² Proyecto de Inversión a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Código BPN 2017011000062. ³ Proyecto de Inversión a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Código BPN 2018011000142.</p>
<p>adicionales para las entidades, esto generaría presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales que no se encuentran contemplados.</p> <p>2.2. Frente a la atención preferencial y prioritaria para las mujeres rurales (artículo 5)</p> <p>Este artículo contempla pautas para garantizar la atención preferencial para las mujeres rurales. Para la consecución de este fin, la citada disposición ha señalado que "el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus agencias adscritas y vinculadas y demás entidades competentes para los derechos integrales de las mujeres rurales dispondrán de un equipo asesor de género permanente que dependa de la Dirección de Mujer Rural, que se encargará de transversalizar el enfoque de género en todos los procesos de cada entidad priorizando a las mujeres rurales".</p> <p>Al respecto, es importante señalar que, para la creación del equipo asesor de género de carácter permanente en las entidades competentes, se deducen ampliaciones en la planta de personal de las mismas, y, por tanto, estas tendrán que incurrir en erogaciones adicionales no contempladas para garantizar la contratación de personal profesional especializado. De momento, es pertinente aclarar que estos costos adicionales no pueden ser cuantificados, ya que no se establecen los requerimientos técnicos y presupuestales del equipo propuesto.</p> <p>De igual forma, este artículo establece que la Agencia Nacional de Tierras creará, un programa especial que permita superar las barreras de acceso a tierras de las mujeres; este programa dispondrá de un equipo técnico en los territorios que permitan la asesoría adecuada a las mujeres rurales, redes de mujeres y sus respectivas organizaciones.</p> <p>Para la puesta en marcha del programa establecido, se deducen costos adicionales para la Agencia Nacional de Tierras, asociados a la contratación de personal profesional especializado que se encargue de desarrollar el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación. Con el fin de cuantificar de manera aproximada el costo de la implementación de este programa, a modo de ejemplo se toma el programa de inversión titulado "Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional"⁴, el cual está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y cuenta con una apropiación para el 2020 del orden de los 31,5 mil millones.</p> <p>2.3. Frente a la economía del cuidado (artículo 6)</p> <p>El artículo 6 determina los criterios para caracterizar las Actividades de Trabajo de Hogar y de Cuidado No Remunerado. En el Parágrafo del mismo, se dispone que el "Departamento Administrativo Nacional de Estadística actualizará el Sistema de Cuentas Nacionales y la Encuesta del Uso del Tiempo, de manera que incorporen las actividades propias de cuidado de las mujeres rurales de acuerdo con los numerales 7, 8, 9 y 12 del presente artículo".</p> <p>⁴ Proyecto de Inversión a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Código BPN 2017011000084.</p>	<p>En relación con lo dispuesto, debe precisarse que la actualización referida deberá ser realizada en el marco de las apropiaciones asignadas al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el Presupuesto General de la Nación (PGN), de forma tal que no se generen erogaciones adicionales para la Nación, ni presiones de gasto futuras para el cumplimiento de dicha obligación. Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere que este artículo sea revisado por esa entidad, pues se trata de la autoridad rectora en este tema.</p> <p>2.4. Frente al reconocimiento de la economía del cuidado en el acceso a tierras (artículo 7)</p> <p>El artículo 7 del Proyecto de Ley establece los lineamientos para el reconocimiento de la Economía del Cuidado en el acceso a tierras, en los siguientes términos:</p> <p><i>"Modifíquese el artículo 9° del Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará de la siguiente manera: En todos los procesos de acceso, tenencia, uso, control y formalización de la propiedad tierra, se reconocerán las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado, de acuerdo con lo previsto por la Ley 1413 de 2010, para la configuración de los mecanismos positivos constitutivos de ocupación o posesión de predios, y para la formulación de los proyectos productivos, iniciativas productivas propias u otros proyectos de vida para las mujeres rurales. Parágrafo. El Gobierno nacional desarrollará mecanismos para facilitar el reconocimiento y valoración del trabajo del cuidado realizado específicamente por las mujeres rurales, así como los bienes y servicios públicos que contribuyan a redistribuir responsablemente estas actividades entre la sociedad, el Estado y la familia. Se dará prioridad al suministro de agua para consumo doméstico, electricidad, conectividad, riego, así como la infraestructura física y social que permita atender las diversas demandas de cuidado de niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad y/o con algún tipo de dependencia física o mental."</i> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>De acuerdo con lo señalado, teniendo en cuenta que se hace necesaria la contratación de personal especializado para el reconocimiento y valoración del trabajo del cuidado realizado por mujeres rurales, así como el despliegue logístico y de infraestructura para garantizar los servicios referidos en el parágrafo del artículo, la Nación tendría que incurrir en costos adicionales no contemplados que son incuantificables, teniendo en cuenta la imposibilidad de determinar con precisión la cantidad de personas que se beneficiarían de la iniciativa, así como el costo de la inversión necesaria para garantizar lo referido en precedencia.</p> <p>Por su parte, al establecerse que las mujeres rurales tendrán prioridad en el suministro de agua para uso doméstico, electricidad, conectividad, riego, así como la infraestructura física y social que permita atender las diversas demandas de cuidado de niños, debe tenerse en cuenta si bien nuestro ordenamiento jurídico reconoce la discriminación positiva que se aplica en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, este trato diferenciado debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que así lo justifiquen y en estos términos, lo ha establecido la Corte Constitucional:</p> <p><i>"Claro está, que la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina. En este sentido se "autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de hecho, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales." Es decir, que no siempre que se utilicen criterios distintivos como el sexo, existe un tratamiento discriminatorio; sin embargo, para que estas diferenciaciones sean constitucionalmente válidas, deben sustentarse en criterios razonables y objetivos que así las justifiquen."</i></p>

<p>De acuerdo con lo anterior, la iniciativa debe establecer, de forma expresa, las razones en las que se sustenta y justifica esta priorización, de lo contrario se tornaría en inconstitucional.</p> <p>2.5. Frente al financiamiento especial para mujeres y creación del Programa Nacional de Crédito Solidario para la mujer rural (artículos 9 y 10)</p> <p>El artículo 9 de la iniciativa señala que el Estado garantizará un Sistema Nacional de Financiamiento Especial para el mejoramiento de la calidad de vida, la autonomía y la estabilización económica de las mujeres rurales de escasos recursos y pequeñas productoras rurales. Por su parte, el artículo 10 señala que el Gobierno nacional a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario creará el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural. Es de anotar que las medidas propuestas generarían presiones de gasto al Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que este último tendría obligaciones asociadas a la creación y la administración del Sistema y del Fondo referido en el articulado en mención.</p> <p>2.6. Frente a la creación del Plan para la Generación de Ingresos en el marco de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial; acompañamiento y asesoría integral a favor de la mujer rural, participación y fomento de la mujer rural en la toma de decisiones y desarrollo rural integral con enfoque de género (artículos 11, 12, 14, 23 y 24)</p> <p>Los artículos 11, 12 y 14, 23 y 24 se encuentran enfocados a la creación e implementación de un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria de las pequeñas y medianas productoras por parte de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y del Trabajo en coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio y el Departamento de la Prosperidad Social (artículo 11). De igual manera, se busca que el sector agricultura y desarrollo rural implemente estrategias para garantizar que las mujeres rurales accedan a la oferta de los servicios institucionales, así como incentivar la participación de este grupo poblacional en los espacios de toma de decisiones y fomentar su asociatividad que les facilite su acceso a los mercados asegurados (artículos 12, 14 y 23). Por su parte, se establece la creación y promoción de programas de inclusión social, proyectos diferenciales, acompañamiento psicosocial, mejoramiento y generación de ingresos a favor de las mujeres rurales (artículo 24)</p> <p>Frente a estos preceptos normativos, resulta necesario señalar que imponen obligaciones adicionales a los diferentes Ministerios y entidades enunciadas, toda vez que según el Artículo 58 de la Ley 489 de 1988⁵, los Ministerios tienen como objetivos primordiales "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del Artículo 208 Constitucional, en el que se establece que "Los ministros y los directores de departamentos</p> <p><small>⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones</small></p>	<p><i>administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".</i></p> <p>En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas para el cumplimiento de sus funciones, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo han dispuesto los artículos 39 y 47 del Decreto 111 de 1996.⁶</p> <p>Así las cosas, de conformidad con el Decreto 111 de 1996, cada sección presupuestal debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal. Es por ello que este Ministerio advierte que lo estipulado en los artículos del proyecto de ley, crearía presiones de gasto que de momento son incuantificables.</p> <p>2.7. Frente a los mecanismos para garantizar la protección de las mujeres defensoras de derechos ambientales, agrarios y territoriales con enfoque de género, colectivo, étnico y territorial (artículo 16)</p> <p>En relación al artículo 16, el cual establece en su parágrafo que "el Gobierno nacional asignará recursos que permitan el adecuado desarrollo e implementación de las políticas contenidas en la Resolución 0845 de 2018, la cual crea el Programa Integral de Garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos y el Decreto 6660 de 2018 que crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Los recursos asignados deberán disponer de un monto diferenciado para garantizar la participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, agrarios y territoriales, en todo el ciclo de la implementación y monitoreo de estas medidas".</p> <p>Con respecto a la asignación de recursos de la que trata este artículo, esta Cartera precisa que se trata de un asunto que se encuentra reservado de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual tiene la potestad de regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación.</p> <p>2.8. Frente a la formulación del CONPES para la Implementación de la Política Integral de Mujer Rural (artículo 18)</p> <p>El artículo 18 del Proyecto de Ley en comento, señala que "el Gobierno nacional formulará un CONPES para la implementación de la política pública integral de mujer rural". Es importante señalar que, de acuerdo con el numeral 23 del Artículo 3 del Decreto 2189 de 2017, hace parte de las funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) "preparar y someter para consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), los documentos que desarrollen las prioridades de política del Gobierno nacional y los demás de su competencia. Así mismo, realizar la divulgación de sus contenidos y el seguimiento y evaluación de los lineamientos definidos". Así las cosas, solo el Departamento Nacional de</p> <p><small>⁶ Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 122 de 1994 y la Ley 226 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.</small></p>
<p>Planeación como ente rector en la materia, podría precisar con exactitud el impacto que este articulado tendría en las finanzas de la Nación.</p> <p>2.9. Frente al Fortalecimiento Institucional y Técnico para la Dirección de Mujer Rural (artículo 19)</p> <p>A través del artículo 19, busca que el Gobierno nacional desarrollará una estrategia de fortalecimiento de la Dirección de Mujer Rural, que incluya un aumento de presupuesto de funcionamiento e inversión, mecanismos para garantizar la presencia territorial y lineamientos de articulación de esta con las demás entidades en los diferentes niveles, nacional, regional y local.</p> <p>Es importante señalar que la Dirección de Mujer Rural está adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En ese sentido, debe aclararse que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.</p> <p>De conformidad con lo anterior, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que en el caso concreto, correspondería al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien tiene la capacidad de contratar, así como de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, en virtud de lo establecido en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996.</p> <p>2.10. Frente al Sistema Integral de Información Estadística Geográfica del sector Agropecuario (artículo 20)</p> <p>A través de este artículo se estipula que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM, se encargarán de diseñar e implementar un sistema integral de información estadística y geográfica para difundir la información de referencia sectorial. Para la consecución de este fin, se deberá llevar a cabo censos rurales decenales, en una muestra rural y en un sistema anual de encuestas intercensales. Frente a esto, se hace necesario anotar que no se cuentan con los parámetros suficientes para establecer el costo de un censo de estas características y en la magnitud solicitada, solo el DANE puede determinar el costo aproximado que podría tener esta disposición.</p> <p>2.11. Frente a la creación del Módulo de información de Mujer Rural y del observatorio de la Mujer Rural (artículo 21 y 22)</p> <p>El artículo 21 tiene como objetivo la creación de un módulo de información de Mujer Rural que estará alimentado por diferentes instrumentos de medición de impacto de políticas públicas de las mujeres rurales y de los informes emitidos por los diferentes observatorios nacionales, departamentales y municipales que trabajan en esta temática. Por su parte, el artículo 22 señala la creación del observatorio de Mujer Rural. Cabe señalar que la creación de estos instrumentos estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>	<p>Al respecto, con el fin de cuantificar el impacto en las finanzas de la Nación que tendría la implementación del Observatorio propuesto, se toma a manera de ejemplo los gastos que demandó el "Observatorio Laboral para la Educación" a cargo del Ministerio de Educación Nacional, su creación implicaría alrededor de \$3.268 millones solo para la puesta en marcha, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2020 se han destinado alrededor de \$2.500 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.</p> <p>Así las cosas, este Ministerio puntualiza que la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, de acuerdo con el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la presente iniciativa legislativa no se observa el cumplimiento de estos requisitos.</p> <p>Por otra parte, la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica hacen parte fundamental de la estrategia de desarrollo social del país, y constituyen un bien público que debe preservarse por parte de todos los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público y órganos autónomos e independientes, no sólo del Ejecutivo.</p> <p>En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ Viceministro General OAJDGPNN/URF UU-1300/2020 Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto Con copia: Dra. Delcy Hoyos Abad, Secretaria de la Comisión Quinta del Senado de la República</p> <p><small>⁷ Actualizado por IPC a precios de 2020.</small></p>

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2020 SENADO, 064 DE 2019 CÁMARA

por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

<p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D. C.,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="width: 45%;"> <p>Honorable Congresista ARTURO CHAR CHALJUB Presidente Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad</p> </div> <div style="width: 45%; text-align: center;"> <p>Radicado: 2-2020-050619 Bogotá D.C., 6 de octubre de 2020 21:11</p> </div> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 44551/2020/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 287 de 2020 Senado, 64 de 2019 Cámara "Por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta sus comentarios y consideraciones frente al texto aprobado en tercer debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar la Ley 1232 de 2020 – Ley Mujer Cabeza de Familia - con el fin de ampliar el grupo poblacional beneficiaria de la ley, incluyendo no solo a madres cabeza de hogar, sino de forma general a mujeres y hombres cabeza de hogar. Este grupo poblacional podría acceder a las medidas de (i) flexibilización y apoyo al crédito y (ii) fomento para el desarrollo empresarial, y (iii) aplicación del principio de igualdad en programas de desarrollo social. Asimismo, crea la base datos y plataforma para mujeres y hombres cabeza de familia. Conforme con estas propuestas, los comentarios se presentan por temáticas, exponiendo las razones de inconveniencia e impacto fiscal, así:</p> <p>I. Comentarios</p> <p>1. Flexibilización y apoyo crediticio (artículo 1º)</p> <p>El artículo 1 del Proyecto de Ley modifica el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993, así:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Norma actual</th> <th style="width: 50%;">Propuesta proyecto de ley</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="font-size: small;">"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:</td> <td style="font-size: small;">"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:</td> </tr> <tr> <td style="font-size: x-small;">Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y</td> <td style="font-size: x-small;">Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el</td> </tr> </tbody> </table>	Norma actual	Propuesta proyecto de ley	"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:	"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:	Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y	Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Norma actual</th> <th style="width: 50%;">Propuesta proyecto de ley</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="font-size: x-small;">permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza".</td> <td style="font-size: x-small;">acceso de hombres y de mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="font-size: x-small;">Parágrafo 1º. Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas, priorizarán en la asignación a mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo.</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="font-size: x-small;">En caso de existir reporte en las centrales de riesgo, no podrán negarlos siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentren a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="font-size: x-small;">Parágrafo 2º. Las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar en la adjudicación de dicho beneficio a mujeres y hombre cabeza de familia.</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="font-size: x-small;">Parágrafo 3º. Los establecimientos de crédito mencionados en el parágrafo 1º, establecerán una tasa de interés para créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa de interés vigente, a favor de mujeres y hombres cabeza de familia".</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center; font-size: x-small;">Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica (OAJ) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)</p> <p>1.1. Consideraciones generales</p> <p>En primer lugar, se pone de presente que este Gobierno reconoce que la inclusión financiera, en particular de los grupos de escasos recursos, permite superar los costos de la informalidad, entre muchos otros, mediante la posibilidad de acceder a un producto de depósito a través del cual las personas construyen historiales transaccionales y mediante estos pueden luego transitar a otros productos como el crédito o los seguros. Sin perjuicio de lo anterior, es importante que en el diseño de estas políticas públicas se busque la sinergia entre el legislativo y el ejecutivo. Frente a este punto, se solicita tener en cuenta que, recientemente fue aprobado el documento CONPES que contiene la política nacional de inclusión y educación económica y financiera, que tiene como propósito establecer una hoja de ruta donde se plasmen iniciativas que permitan a la población no incluida financieramente, acceder y usar los servicios financieros de forma más sencilla y con la debida protección del consumidor.</p> <p>Bajo estas consideraciones, se solicita que, en este Proyecto de Ley se tomen en cuenta las actuaciones adelantadas por el Gobierno nacional sobre el diseño de instrumentos y estrategias que faciliten el acceso a los servicios financieros, y en lo posible, abrir espacios de discusión para que las funciones que se tiene previsto asignarle a este Gobierno en la iniciativa legislativa estén alineadas con los lineamientos de las políticas públicas sobre la materia.</p> <p>1.2. Consideraciones específicas</p> <p>1.2.1. Riesgos para la estabilidad del sistema financiero, las finanzas públicas y la economía.</p> <p>En el cuadro del Punto 1 de este documento, se observa que los parágrafos 1º, 2º y 3º del artículo 1º del Proyecto de</p> <p>ausencia de reportes negativos en centrales de riesgos y la correspondiente capacidad de endeudamiento, de forma que lo anterior no constituya un riesgo a la estabilidad del sistema financiero y tampoco presiones en el alza de las tasas de interés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El legislador ha considerado la importancia de mantener el equilibrio de las operaciones financieras por encima de los beneficios que pueden brindarse a poblaciones específicas. Un ejemplo de esto se encuentra en la regulación contemplada en el estatuto Orgánico del Sistema Financiero – EOSF para el Banco Agrario. En este caso, el artículo 235 del EOSF ordena expresamente al Gobierno nacional garantizar, entre otros, efectuar operaciones destinadas a subsidiar un sector específico solo cuando cuente con las asignaciones presupuestales respectivas, así: <p style="margin-left: 20px; font-size: x-small;">ARTÍCULO 235. Cuando por disposición legal o reglamentaria, o por solicitud del Gobierno Nacional, el Banco deba realizar operaciones en condiciones de rentabilidad inferiores a las del mercado, o que no garanticen el equilibrio financiero para la entidad, o destinadas a subsidiar un sector específico, este las llevará a cabo únicamente cuando cuente con las asignaciones presupuestales respectivas.</p> • Dentro del ordenamiento jurídico se establece que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deben contar con Sistemas de Administración de Riesgos, que implica que se realicen procedimientos de conocimiento del cliente y de análisis de crédito basados en la información existente, así mismo, tienen el deber de evaluar permanentemente el riesgo de sus activos crediticios y de incorporar estas evaluaciones dentro de sus indicadores de solvencia y sus provisiones, de forma que sus estados financieros y márgenes de solvencia reflejen de manera fidedigna la exposición del establecimiento al riesgo de crédito. • Las bases de datos financieras juegan un papel muy importante en el mantenimiento de la confianza del sistema financiero. De conformidad con el literal j) del artículo 3 y el artículo 10 de la Ley 1266 de 2008², la información objeto de custodia y administración en estas bases de datos es de naturaleza financiera, crediticia, comercial, de servicios, esto es aquella referida al nacimiento, ejecución y extinción de obligaciones dinerarias, independientemente de la naturaleza del contrato que les dé origen. Su génesis reside en favorecer la actividad financiera propiamente dicha, actividad que como se ha expuesto es de interés público. En otras palabras, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 1266 de 2008 "(...) ayuda a la democratización del crédito, promueve el desarrollo de la actividad de crédito, la protección de la confianza pública en el sistema financiero y la estabilidad del mismo, y genera otros beneficios para la economía nacional y en especial para la actividad financiera, crediticia, comercial y de servicios del país (...)". • La información financiera contenida en las bases de datos financieras cumple dos papeles importantes en el sistema financiero y, por lo tanto, en la economía. Por un lado, para las entidades financieras las calificaciones crediticias tienen una finalidad de predicción, teniendo en cuenta que con esta información pueden determinar el nivel de riesgo que asumen al desembolsar el dinero por la probabilidad de que se materialice el no retorno del mismo. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que "(...) la forma como una persona atiende sus obligaciones para con las instituciones de crédito, realmente no pertenece al ámbito de su intimidad, sino que -por el contrario- se trata de una situación que resulta de interés de los demás asociados, toda vez que se encuentran de por medio, además de sus recursos económicos, 	Norma actual	Propuesta proyecto de ley	permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza".	acceso de hombres y de mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza		Parágrafo 1º. Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas, priorizarán en la asignación a mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo.		En caso de existir reporte en las centrales de riesgo, no podrán negarlos siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentren a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.		Parágrafo 2º. Las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar en la adjudicación de dicho beneficio a mujeres y hombre cabeza de familia.		Parágrafo 3º. Los establecimientos de crédito mencionados en el parágrafo 1º, establecerán una tasa de interés para créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa de interés vigente, a favor de mujeres y hombres cabeza de familia".
Norma actual	Propuesta proyecto de ley																		
"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:	"ARTÍCULO 11. El artículo 15 de la Ley 82 de 1993 quedará así:																		
Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y	Artículo 15. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el																		
Norma actual	Propuesta proyecto de ley																		
permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza".	acceso de hombres y de mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza																		
	Parágrafo 1º. Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas, priorizarán en la asignación a mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo.																		
	En caso de existir reporte en las centrales de riesgo, no podrán negarlos siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentren a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.																		
	Parágrafo 2º. Las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar en la adjudicación de dicho beneficio a mujeres y hombre cabeza de familia.																		
	Parágrafo 3º. Los establecimientos de crédito mencionados en el parágrafo 1º, establecerán una tasa de interés para créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa de interés vigente, a favor de mujeres y hombres cabeza de familia".																		
<p>Ley, introducen las siguientes modificaciones al artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, relacionado con la flexibilización y apoyo al crédito, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos, que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Priorizarán en la asignación de los mencionados préstamos a mujeres y hombres cabeza de familia, luego de realizar el estudio de crédito respectivo. ○ Estos créditos no podrán ser negados por dichas entidades, aun cuando exista reporte en las centrales de riesgo. Condición que solo es exigible, siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentren a paz y salvo por todo concepto. ○ En los créditos se establecerá una tasa de interés que no sobrepase del 75% de la tasa de interés vigente. • Las Entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda y/o rural, deberán priorizar la adjudicación de dicho beneficio a mujeres y hombres cabeza de familia. <p>Respecto de las anteriores propuestas, es importante tener en cuenta que el artículo 335 de la Constitución Política da un especial reconocimiento a las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del público por considerarlas de interés público, pues dichas actividades son importantes para el mantenimiento de la economía nacional. Ahora bien, la actividad financiera se basa en el principio de confianza de las personas que hacen parte del sistema financiero. La Corte Constitucional ha reconocido que cuando el Estado interviene en la actividad financiera tiene como objetivo principal el mantenimiento de dicha confianza, así lo ha señalado:</p> <p style="font-size: x-small; margin-left: 20px;">"(...) La historia económica global reciente demuestra que este no es un planteamiento meramente teórico: en el momento en que se rompe la confianza, el sistema financiero se paraliza, y con él la economía que de él depende. Las personas empiezan a desconfiar del sistema, y de su capacidad de cumplir la promesa contenida en cada una de los millones de transacciones diarias que dentro de él se realizan. El mantenimiento de esa confianza pública es el objetivo principal de la intervención del estado en este tipo de actividades. En eso, principalmente, consiste el carácter de "interés público" que la Constitución le imprime a este tipo de actividades. (...)".</p> <p>Bajo estas consideraciones, en primer lugar, se pone de presente que este Ministerio reconoce que es necesario focalizar los esfuerzos en brindar condiciones necesarias para que los hogares puedan acceder a casa propia. No obstante, considera que tal presupuesto no debe perjudicar la estabilidad financiera ni generar problemas de liquidez en el sistema financiero y, en esta medida vale la pena mencionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de los requisitos evaluados para la aprobación y posterior desembolso de un crédito es parte fundamental de la gestión de riesgo del sistema crediticio. La asignación de crédito a hombres y mujeres cabeza de familia, por parte de establecimientos de carácter público, debe ser consistente con la capacidad de endeudamiento y comportamiento de pago de los aspirantes al crédito. Por tanto, para acceder a un crédito hipotecario, se debe solicitar el cumplimiento de las garantías que respalden el crédito, tales como la 	<p style="font-size: x-small;">² Por la cual se dictan las disposiciones generales de haberes data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones"</p>																		

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

² Por la cual se dictan las disposiciones generales de haberes data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones"

las expectativas de otros potenciales acreedores (...)»³. Por otro lado, permiten a los titulares de la información ejercer su derecho de haberes data financiero, entendido como el derecho a "conocer, actualizar y rectificar su información personal comercial, crediticia y financiera, contenida en centrales de información públicas o privadas, que tienen como función recopilar, tratar y circular esos datos con el fin de determinar el nivel de riesgo financiera o de su titular".

- Las centrales de riesgo al almacenar, procesar y suministrar información sobre la forma como las personas y las compañías han cumplido con sus obligaciones en entidades financieras, cooperativas o con almacenes y empresas que venden a crédito, desempeñan un papel fundamental, ya que con base en esta información los establecimientos de crédito pueden tomar decisiones informadas al momento de determinar si otorgan crédito o prestan sus servicios y las condiciones de estos.
- Varios estudios como los de Inaba et al. (2005) y Chang et al. (2007), identifican el riesgo de crédito como la principal fuente de crisis bancarias, así como la alta concentración que presentan las entidades en actividades de intermediación crediticia. Teniendo en cuenta este análisis, se estaría exponiendo a un mayor riesgo a los establecimientos de crédito de carácter público, o con participación de dineros públicos.
- Los países con información crediticia de alta calidad exhiben un mayor desarrollo financiero y perciben menores riesgos para originar crédito.
- En la priorización de créditos se debe tener en cuenta el establecimiento de un criterio objetivo al momento de comparar a dos candidatos, a fin de determinar si debería operar o no la priorización, para lo cual la calificación crediticia podría cumplir el objetivo. Una de las variables más importantes al momento de evaluar una solicitud de crédito es la calificación crediticia de una persona, pues a través de ésta el establecimiento de crédito determina si cuenta con cupo para dicha exposición al riesgo crediticio. En efecto, desde un punto de vista de riesgo, no es lo mismo otorgar un préstamo a una persona cuya calificación crediticia es AAA, frente a otorgar un préstamo a otra persona perteneciente al Grupo Poblacional cuya calificación crediticia sea C, y efectuar una priorización en estos escenarios tampoco sería procedente.

Bajo estas consideraciones, es claro que las propuestas del artículo 1° del Proyecto de Ley que crean una priorización hacia un grupo poblacional específico – mujeres y hombres cabeza de hogar – pueden generar arbitrariedades respecto de otras poblaciones vulnerables o de especial protección constitucional, las cuales gozan de estos beneficios. Asimismo, instruir a las entidades para que no tengan en cuenta criterios objetivos a la hora de asignar cupos de crédito u obviar la información negativa reportada en las centrales de Información, distorsiona los análisis que deben realizar las entidades financieras y puede conllevar a una errónea asignación de créditos y potencializar los riesgos asociados a la estabilidad del sistema financiero. Además de desconocer el marco legal que existe frente al sistema financiero.

Frente a la tasa de interés, preocupa la propuesta del párrafo 3° - establecimiento de una tasa de interés especial en favor de un grupo poblacional específico -, pues esta medida representaría un riesgo para la estabilidad financiera, así: la restricción sobre la tasa de interés para este crédito no permite que la misma refleje los riesgos asociados el

³ Corte constitucional. Sentencia T-096A de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

otorgamiento de los préstamos de vivienda, lo cual puede llegar a representar un problema a mediano plazo, en la medida que podría alterar el resultado financiero de los establecimientos de crédito, comprometiendo el balance fiscal del Gobierno y la estabilidad financiera.

Asimismo, se llama la atención sobre la conveniencia del referido párrafo 3° porque establecer un sub-techo para el ofrecimiento de productos financieros puede generar que los establecimientos de crédito obligados a tomar estas medidas disminuyan la oferta de estos productos, pues la relación riesgo-retorno esperada para este tipo de productos no va a guardar relación con las tasas requeridas por el mercado para compensar. En consecuencia, el propósito de la norma se podrá ver impactado negativamente, en la medida que la cantidad de personas que pueden acceder a este tipo de productos financieros disminuirá de manera proporcional a la reducción de cupos que realice la entidad.

Así las cosas, este Ministerio considera que el artículo 1° del Proyecto de Ley, al obligar a las instituciones financieras a ofrecer determinado producto o servicio o que imponen condiciones en su oferta pueden terminar generando un efecto contrario al que inicialmente se quiere lograr y pueden afectar la actividad de dichas entidades; incluso aquellas de naturaleza especial como es el caso del Banco Agrario, o las bancas de segundo piso, como Finagro y Bancoldex.

De igual manera, preocupa especialmente establecer una medida en que se le asignen créditos a grupos poblacionales específicos en condiciones diferentes a las del mercado, pues esto tendrá un impacto importante en los estados financieros de estas entidades, y con el fin de garantizar la viabilidad de las mismas, posiblemente será el Gobierno nacional quien deberá compensar los recursos faltantes, lo cual impactaría el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sobre este punto, por ejemplo, si la operación se realiza a través de bancas de segundo piso, como Finagro y Bancoldex, estas operaciones se adelantan mediante el establecimiento de líneas de redescuento, en el que media la aprobación de una entidad financiera. En la definición de este tipo de líneas de redescuento, se deben revisar las condiciones financieras con el fin de no afectar la estabilidad de las mencionadas entidades y si es del caso contar con recursos presupuestales que compensen la diferencia entre las tasas de mercado y las ofrecidas, en las que resultaría afectado el PGN. Si las entidades mencionadas no cuentan con recursos adicionales para el establecimiento de estas líneas, se terminarán afectando programas y proyectos de otros sectores estratégicos ya establecidos.

Por lo anterior, es evidente que las propuestas del artículo 1°, si bien tiene un fin virtuoso, amenazan la estabilidad financiera y pueden tener un impacto fiscal importante en las finanzas de la Nación. Finalmente, se recuerda que como consecuencia del COVID-19, el Gobierno nacional se encuentra en un escenario fiscal restringido, donde los esfuerzos están centrados en mitigar y superar los efectos que ha traído la pandemia en la sociedad y la economía. Motivo por el cual, se solicita su eliminación.

1.2.2. Imposibilidad del ejecutivo para intervenir en la actividad financiera para la flexibilización y apoyo al crédito de mujeres y hombres cabeza de hogar, por cuanto el Congreso de la República excede las competencias del legislativo respecto de la regulación de la actividad financiera a través de leyes marco.

En el cuadro del Punto 1, se evidencia que en los párrafos 1° y 3° del artículo 1° del Proyecto de Ley se ordena a los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos a realizar determinados acciones en favor de las mujeres y hombres cabeza de hogar (en adelante, grupo poblacional), utilizando las

expresiones "Priorizarán", "No podrán", "Establecerán" y señalando detalladamente las condiciones para flexibilizar y apoyar el crédito en favor de dicho grupo poblacional.

De acuerdo con lo anterior, llama la atención el lenguaje imperativo de las expresiones citadas, pues las mismas podrían exceder la potestad legislativa del Congreso de República para regular la actividad financiera a través de leyes marco, al regular detalladamente cómo se llevará a cabo la flexibilización y apoyo al crédito en favor de las mujeres y hombres cabeza de hogar en los referidos préstamos.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la regulación de la actividad financiera está repartida en dos competencias, así: (i) el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política señala que al Congreso de la República le corresponde crear normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para "Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público"; y, (ii) por su parte, el artículo 189 numeral 25 de la Carta, establece que le corresponde al Presidente de la República "ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley".

Respecto de este asunto, la Corte Constitucional ha explicado que al Congreso de la República le corresponde la expedición de leyes marco para "(...) traer las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa (...)»⁵ y frente a la competencia de regulación de la actividad financiera del Gobierno ha señalado:

"(...) en asuntos como la intervención del Estado en las actividades financieras y de captación de recursos del público, el ámbito reglamentario es más amplio (por supuesto no absoluto ni total), en tanto que la función legislativa es apenas rectora (fija pautas y parámetros generales) y no puede invadir la esfera propia que la Constitución le ha dejado al Ejecutivo. En consecuencia, si frente a estas materias el Congreso deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos (...)»⁶ (Subrayado fuera de texto)

Asimismo, el artículo 113 de la Constitución Política consagra el principio de separación de poderes, señalando que "(...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines" y, por su parte, el numeral 1 del artículo 136 de Carta Política establece "Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. (...)»

De lo anterior, se colige que las expresiones subrayadas de los párrafos 1° y 3° del artículo 1°, por ser tan puntuales e inflexibles no establecen pautas o normas generales para que el ejecutivo intervenga en la actividad financiera, en este caso, para flexibilizar y apoyar el crédito en favor de las mujeres y hombres cabeza de hogar y, por el contrario, están señalando como debe realizarse la referida flexibilización y apoyo. Por lo tanto, se solicita eliminar el párrafo 1 y 3 del artículo 1°, pues el Congreso de la República excede las competencias del legislativo respecto de la regulación

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 560 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C- 465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.
⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 694 de 2006. M.P. Alvaro Tafur Galvis

de la actividad financiera a través de leyes marco.

1.2.3. Restricción a la libertad de empresa

Los párrafos 1° y 3° referidos citados establecen reglas para "Los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos (...)». La expresión "con participación de dineros públicos" da lugar a entender que cualquier entidad, con independencia de si la participación pública es minoritaria o no, deberá acogerse a las obligaciones de priorización de créditos en favor de las mujeres y hombres cabeza de hogar, lo cual afecta el derecho constitucional a la libertad de empresa.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado que del artículo 333 de la Constitución Política se desprende el principio de libertad económica y el de libertad de empresa, reconociendo en ellos un "(...) derecho no fundamental de todas las personas a participar en la vida económica de la nación, que el poder público no sólo debe respetar, sino que, además, debe promover. Para ello debe remover los obstáculos que impiden el libre acceso a los mercados de bienes y servicios. En este sentido, la Carta explícitamente enuncia que "La libre competencia económica es un derecho de todos..." y añade que "El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica"⁷

En ese sentido, si bien el Estado puede intervenir en la economía, dicha intervención no puede menoscabar la libertad de empresa. Es por ello que, la Corte Constitucional ha indicado que la intervención en la economía por parte del Estado debe "(...) (i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad"⁸.

Así las cosas, debido a que la expresión "con participación de dineros públicos" amplía el universo de entidades financieras que deben realizar la priorización de los créditos para la adquisición de vivienda y usada por parte de mujeres y hombres cabeza de hogar, y que se establecen restricciones para que los participantes del mercado financiero fijen libre y autónomamente los precios y condiciones de sus productos dependiendo de su estructura de costos y de margen de utilidad, se está obstruyendo y restringiendo la libertad económica y por lo tanto, vulnerando el artículo 333 de la Constitución Política.

1.2.4. Problemas de Política Pública

En lo concerniente a que los establecimientos de crédito no podrán negar la adquisición de créditos para la adquisición de vivienda nueva o usada a los hombres y mujeres cabeza de hogar en caso de que exista un reporte en las centrales de riesgo, este Ministerio considera que obligar a las entidades financieras públicas a asumir el costo asociado a la probabilidad de impago de las obligaciones crediticias de las madres cabeza de familia no es el instrumento óptimo de política pública.

Frente a esto punto, como se señaló en los numerales anteriores, lo cierto es que las propuestas del artículo 1° del

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 615 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 615 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Proyecto de Ley, están afectando la capacidad de las entidades financieras al imponer restricciones para el desarrollo de su actividad, lo que aumenta el riesgo de insolvencia de dichas entidades. Así las cosas, en vez de ser un instrumento de política pública óptimo o incluso subóptimo, se está amenazando con afectar el interés público de la actividad financiera y el principio de confianza en el que se basa el sistema financiero, lo que podría transgredir el artículo 335 de la Constitución Política.

Por otro lado, existen otros mecanismos de política pública a través de los cuales se les puede otorgar un tratamiento diferencial al grupo poblacional del que trata la iniciativa –hombres y mujeres cabeza de hogar-. En particular, el artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, establece que está en cabeza del Gobierno nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias. Esta disposición está siendo reglamentada por el Gobierno Nacional.

2. Creación de una base de datos y plataforma para mujeres y hombres cabeza de familia (artículo 3°)

En el artículo 3° del Proyecto de Ley se establece que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deberá crear y administrar una base de datos y plataforma donde se registrará la condición de mujer y hombre cabeza de familia.

Frente a la creación y mantenimiento de dicha base de datos, es importante aclarar que el montaje de una base de datos como la solicitada, implicaría que la Nación incurra en erogaciones adicionales que podrían ascender a los **\$16,1 mil millones en el primer año** y de **\$10 mil millones anuales** a partir del segundo año, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

Para determinar los costos antes mencionados, a modo de ejemplo se recurrió a información proveniente del Ministerio del Interior¹⁰, y de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia¹¹. En ese sentido, el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de **\$16,1 mil millones** para el primer año, donde se incluyen los costos asociados a la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. A partir del segundo año, según la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica, representan costos de **\$10 mil millones anuales** que comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de una plataforma.

En este sentido, teniendo en cuenta que el país atraviesa por una situación económica que limita el gasto público, se advierte que estos costos no se encuentran contemplados en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por lo que la operación quedaría supeditada a las condiciones fiscales de la Nación. En este punto, el Proyecto de Ley no incluye su impacto fiscal, ni fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹.

¹⁰ Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior. A precios del 2020.
¹¹ Oficio No. S-2018-2465 (R010/N-CPFLA-02) enviado el 27 de octubre de 2018. A precios del 2020.
¹² Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" (...) **ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).

presupuestal establecida en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹² y la Constitución Política. Frente a este tema, la Corte Constitucional en la Sentencia C – 283 de 1997¹³, ha manifestado:

"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa. Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha delegado al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal. La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (...)."

Por tanto, la Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Esto implica que los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.

En conclusión, este Ministerio insta que este articulado sea suprimido, toda vez que lo allí contemplado generaría presiones de gasto para las entidades, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en el citado supra, desbordando el ordenamiento legal y constitucional.

4. Observaciones de forma

Se recomienda unificar los términos empleados a lo largo del Proyecto de Ley, en particular en lo referente a la población objetivo de la propuesta, ya que no queda claro si son las mujeres cabeza de familia o madres cabeza de familia. Esto debido a que la mujer cabeza de familia puede ser aquella persona que es la única proveedora del sustento en su hogar y tiene a cargo al cónyuge, quien no puede trabajar debido a una discapacidad y no necesariamente es madre.

II. Conclusiones

1. Es importante que en el diseño de políticas públicas se busque una sinergia entre el legislativo y el ejecutivo. Frente al objeto del Proyecto de Ley, especialmente, la inclusión financiera de grupos poblacionales específicos, en este caso, mujeres y hombres cabeza de hogar, se solicita abrir el espacio a concertar lo expuesto en la

¹² Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 129 de 1994 y la Ley 226 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
¹³ Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

De otra parte, es importante mencionar que el pasado 4 de junio el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 de 2020, en el cual creó el Registro Social de Hogares bajo la administración del DNP, con el fin de actualizar la información socioeconómica de las personas y así identificar criterios de focalización y permanencia en los programas sociales y subsidios del Gobierno Nacional. Por lo anterior, con el fin de optimizar la gestión pública y el uso de los recursos, respetuosamente se considera pertinente revisar el alcance del Proyecto, a la luz del Decreto Legislativo 812 de 2020 y modificar la propuesta legislativa integrando el registro propuesto en el Proyecto de Ley con el Registro Social creado por el Gobierno Nacional.

3. Inflexibilidades presupuestales (artículo 2° y 4°)

El artículo 2° del Proyecto de ley, modifica el artículo 12° de la Ley 1232 de 200 sobre el desarrollo del principio de igualdad de oportunidades en favor de mujeres y hombres cabeza de hogar, en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo social que ejecuten las entidades públicas, así:

*"Artículo 12. Desarrollo del principio de igualdad.
 (...) Parágrafo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en un término de 6 meses contados a partir de la promulgación de la presente de la ley, definirá los recursos ofrecidos para sus programas dirigidos a mujeres y hombres cabeza de familia. La destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal.
 (...)."*

Por su parte, el artículo 4°, modifica el artículo 6° de la Ley 1232 de 2008, sobre el fomento para el desarrollo empresarial, el cual busca que el Gobierno nacional ofrezca planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales, empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales las mujeres y hombres cabeza de familia puedan realizar una actividad económicamente rentable e igualmente, adiciona el siguiente parágrafo:

*"Artículo 8°. Fomento para el desarrollo empresarial.
 (...) Parágrafo 3°. La Agencia de Emprendimiento e Innovación (INNpalsa), o quien haga sus veces, creará y promoverá convocatorias de emprendimiento dirigidas a mujeres y hombres cabeza de familia".*

De acuerdo con lo señalado, es necesario indicar que los artículos propuestos podrían crear inflexibilidades en el gasto para las entidades contempladas – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e INNpalsa. De igual forma, es importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) – Decreto 111 de 1996 – les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.

*"Artículo 8°. Fomento para el desarrollo empresarial.
 (...) Parágrafo 3°. La Agencia de Emprendimiento e Innovación (INNpalsa), o quien haga sus veces, creará y promoverá convocatorias de emprendimiento dirigidas a mujeres y hombres cabeza de familia".*

De acuerdo con lo señalado, es necesario indicar que los artículos propuestos podrían crear inflexibilidades en el gasto para las entidades contempladas – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e INNpalsa. De igual forma, es importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) – Decreto 111 de 1996 – les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.

De acuerdo con lo señalado, es necesario indicar que los artículos propuestos podrían crear inflexibilidades en el gasto para las entidades contempladas – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e INNpalsa. De igual forma, es importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) – Decreto 111 de 1996 – les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.

Así mismo, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del PGN quienes tienen la capacidad de contratar, comprometerse y ordenar su gasto de acuerdo a las partidas que sean incorporadas. Esto en virtud de la autonomía

iniciativa legislativa con el diseño y elaboración de un documento CONPES 4005 sobre la política de inclusión y educación económica y financiera, aprobado el 28 de septiembre de 2020.

2. El artículo 1 del Proyecto de Ley al imponer condiciones en favor de un grupo poblacional específico – mujeres y hombres cabeza de hogar – para el ofrecimiento de determinados productos, en este caso, préstamos para adquisición de vivienda –, en desconocimiento del marco legal que regula el sistema financiero, imponiendo restricciones para el adecuado análisis del riesgo e instruyéndole a tomar decisiones desinformadas, pone en riesgo la solvencia de las entidades financieras y con ello la estabilidad del sistema financiero. Asunto que, además, desconoce el carácter de interés general de dicha actividad, tal como lo reconoce el artículo 335 de la Constitución Política.
3. Como consecuencia del artículo 1 del Proyecto de Ley, el otorgamiento de créditos bajo condiciones de riesgo inadecuadas, podría amenazar la solvencia de las entidades financieras y, posiblemente el Gobierno nacional tendría que garantizar la viabilidad de las mismas, compensando los recursos faltantes, lo que tendría el impacto fiscal en el PGN.
4. El lenguaje utilizado en los párrafos 1° y 3° del artículo 1° del Proyecto de Ley al ser imperativo y al regular detalladamente las condiciones para flexibilizar y apoyar el crédito en préstamos de vivienda para mujeres y hombres cabeza de hogar, excede las competencias del legislativo respecto de la regulación de la actividad financiera a través de leyes marco y, por lo tanto, se toma en inconstitucional.
5. Se solicita la eliminación de la expresión "con participación de dineros públicos" de los párrafos 1° y 3° del artículo 1°, pues la misma vulnera el derecho a la libertad de empresa, protegido por el artículo 333 de la Constitución Política, al dar entender que cualquier entidad, con independencia de si la participación pública es minoritaria o no, deberá acogerse a las obligaciones de priorización de créditos en favor de las mujeres y hombres cabeza de hogar.
6. El artículo 1° del Proyecto de Ley no está creando una política pública óptima ni subóptima y está desconociendo que, actualmente, ya existen mecanismos para que el Gobierno nacional beneficie al grupo poblacional objeto de la iniciativa.
7. La base de datos y plataforma para mujeres y hombres cabeza de hogar creada en el artículo 3° del Proyecto de Ley puede llegar a costar \$16,1 mil millones en el primer año y de \$10 mil millones anuales a partir del segundo año, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector. En este punto, el Proyecto de Ley no cumple con lo ordenado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sobre incluir en la iniciativa su impacto fiscal y fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma.
8. Se solicita armonizar el artículo del Proyecto de Ley con lo contemplado en Decreto Legislativo 812 de 2020, el cual creó el Registro Social de Hogares, administrado por el DNP.
9. Los artículos 2° y 4° del Proyecto de Ley generan inflexibilidades presupuestales, en cuanto al gasto para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e INNpalsa. Además, podría desconocer la autonomía presupuestal de dichas entidades, contempladas en el artículo 110 del EOP.

CONTENIDO	
Gaceta número 1077 - Jueves, 8 de octubre de 2020 SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 110 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2020 Senado, por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones.	9
Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 59 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones.....	14
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Proyecto de ley número 42 de 2020 Senado, por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones.....	21
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de ley número 287 de 2020 Senado, 064 de 2019 Cámara, por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.....	24

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
Viceministro Técnico

0A3JDGPMURF/MT/DGPPN

UU- 2062/2020

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

Dr. Gregorio Ejach Pacheco- Secretario General del Senado de la República