REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 539 Bogotá, D. C., jueves, 25 de julio de 2013 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2013 SENADO

por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos, humedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

Parágrafo. Las autoridades ambientales quedan facultadas para incluir a los ecosistemas de páramos en alguna de las categorías de área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con el objeto de que, a partir del uso sostenible se pueda adelantar una rigurosa zonificación basada en estudios técnicos, que tengan en cuenta las condiciones socioambientales correspondientes.

Artículo 2°. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar actividades diferentes a la restauración, preservación y control.

Artículo 3°. *Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras*. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin, las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

Artículo 4°. Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el "Atlas de Arcas Coralinas de Colombia" y el "Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico", elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis".

Parágrafo 1°. En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

Parágrafo 2°. En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional reglamentará.

Parágrafo 3°. Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral. Para tal fin, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros elaborar los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, para lo cual, contarán con el apoyo técnico de los institutos de investigación. Los Planes deberán ser presentados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su aprobación mediante acto administrativo.

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

De los honorables Senadores,

Juan Lozano Ramírez,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El 18 de marzo de 2013 se radicó el Proyecto de ley número 206 de 2013 Senado, remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva designó como ponentes a los Senadores Félix Valera, Dayra Galvis y Jorge Enrique Robledo.

La ponencia fue radicada el 5 de junio de 2013, pero no surtió el debate correspondiente en la Comisión por lo que los tiempos legislativos determinaron su archivo.

Convencido de la pertinencia y necesidad de la disposición radicada presento esta iniciativa nuevamente para estudio y aprobación en el Congreso de la República.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa tiene por objeto proteger los ecosistemas amenazados en Colombia, en particular los páramos, los humedales, las reservas forestales protectoras y los ecosistemas de arrecifes de coral, mediante la prohibición de las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales; la construcción de refinerías de hidrocarburos en los páramos y mediante la restricción parcial total de las actividades agropecuarias de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales en los humedales.

Así mismo, la iniciativa vela por la protección de los ecosistemas de reservas forestales y de arrecifes de coral. Para los primeros, establece una protección absoluta a las reservas forestales protectoras, para lo cual se restringe cualquier actividad que afecte el ecosistema y cualquier actividad que involucre minería o exploración y explotación de hidrocarburos en éstas. Para los segundos, se restringen actividades de exploración y explotación de minería e hidrocarburos en general, de acuicultura, pesca industrial de arrastre y extracción de elementos para la fabricación de artesanías.

JUSTIFICACIÓN

PÁRAMOS

El portal web de Parques Nacionales define a los páramos de la siguiente manera:

"Las alturas van desde 2.500 hasta 3.600 msnm. Alta humedad y viento seco. Son considerados fábricas de agua. La vegetación predominante son los frailejones, guardarocíos, macollas y musgos, entre otras.

En la franja de alta montaña tropical, por encima de los 3.000 metros, comienzan los pajonales y frailejonales abiertos: el paisaje que le da su identidad al páramo. La mayoría de especies de frailejón están cubiertas de un suave vello que las protege de los drásticos cambios climáticos. Muchas plantas del páramo pueden absorber hasta 40 veces su peso en agua. El humus negro, especialmente el de las turberas, posee hasta un 98% de agua. La mayoría de las estrellas hidrográficas del país se generan en áreas de páramos.

Solamente media docena de países en el planeta tienen el privilegio de contar con ecosistemas de páramo. Colombia no solamente posee la mayor superficie de páramos en el mundo, sino también la mayor cantidad de páramos independientes. En Colombia se encuentra el 98% de las especies vegetales de páramo que existen en el mundo"[1].

Gran parte de la importancia de los páramos radica en su capacidad de generación y regulación del ciclo del agua. Debido a ello, y por la conservación de la biodiversidad de nuestra Nación, es necesaria la prohibición de las actividades ya mencionadas.

La disposición que prohíbe estas actividades ya existe en la Legislación actual, esto es, en el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo, No obstante, lo que se pretende es generar mayor estabilidad jurídica con la inclusión de una regulación, en una ley cuya vigencia no esté condicionada a un cuatrienio.

HUMEDALES

El Instituto Humboldt resalta la importancia de los humedales, al exponer que:

"Los humedales representan atributos, productos y funciones de cuya existencia se beneficia la sociedad. Dichas funciones son Físicas: regulación del ciclo hídrico superficial y de acuíferos, retención de sedimentos, control de erosión y estabilización microclimática; Químicas: regulación de ciclos de nutrientes (retención, filtración y liberación) y descomposición de biomasa terrestre como base de la productividad de los sistemas acuáticos; Bioecológicas: productividad biológica, estabilidad e integridad de ecosistemas y retención de dióxido de carbono; y Sociales: sistemas productivos y socioculturales (economías extractivas, pesca artesanal, caza, recolección, pastoreo y agricultura en épocas de estiaje), recursos hidrobiológicos y soporte de acuicultura.

---

[1] Páramos. Parques Nacionales de Colombia. En http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.201214

Algunos humedales sustentan procesos comerciales, tales como la industria del palmito, y la explotación forestal en cativales y guandales"[2].

Al igual que las prohibiciones en los ecosistemas de páramos, la restricción a actividades de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales en los humedales se encuentra en el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo. Como quedó claro en el acápite relativo a los páramos, consideraciones respecto a la vigencia del plan obligan a incluir estas restricciones sobre los humedales en el presente proyecto de ley.

RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS

La página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace referencia a las reservas forestales y su importancia de la siguiente manera:

"Estas reservas comprenden alrededor de 463.000 hectáreas, distribuidas en 57 unidades de conservación y agrupadas en cinco regiones: Andina, Caribe, Orinoquia, Amazonia y Pacífico. Las reservas forestales protectoras nacionales fueron creadas por petición de autoridades, personas y entidades como gobernaciones, alcaldías, juntas administradoras de acueductos, concejos municipales, juntas de acción comunal, ONG, entre otras.

Las principales razones que llevaron a la creación de dichas reservas se relacionan con la protección de cuencas importantes para la generación de energía eléctrica, suministro de agua potable para consumo humano, abastecimiento de agua para sistemas productivos agropecuarios e industriales y la protección del ecosistema y la biodiversidad,

Las Zonas de Reserva Forestal Protectora son de utilidad pública e interés social y generadoras de bienes y servicios ambientales básicos pena la población urbana y rural, y en consecuencia esenciales para contribuir al desarrollo humano sostenible"[3].

Lo propio sucede con este tema respecto del Plan Nacional de Desarrollo, pues el artículo del que se toma la redacción es del 204.

ARRECIFES DE CORAL

En su página, la autoridad de Parques Naturales Nacionales los resalta así:

"Los arrecifes de coral por lo general se encuentran asociados a los manglares, encontrándose en aguas claras, bajas y cálidas. En ellos se permite el desove, cría y alimentación de más de 200 especies de animales. Por otra parte, los arrecifes de coral a través de 200 millones de años se han constituido en ecosistemas esenciales para proteger las costas de acción erosiva de las olas y tormentas, además de colaborar en la preservación de las praderas marinas y de los manglares, a pesar de la acción de las mareas.

Sumergirse en el esplendor de un arrecife de coral sano es como hacer un viaje al verdadero país de las maravillas. En este universo lleno de volúmenes y colores diversos, nada es lo que parece. Aquello que semeja una planta puede ser en realidad un animal. Lo que parecen rocas de formas caprichosas, es realmente una gigantesca colonia de minúsculos animales que construyen los arrecifes.

Estos ecosistemas son los más diversos del planeta, pero no sólo por el número de especies sino por las distancias de parentesco que hay entre sus habitantes. El concepto diversidad habla de especies y de grupos de especies diferentes, también de complejidad de las relaciones entre ellas. Los arrecifes de coral albergan el 25% de todas las especies marinas del mundo. Además de ser tan diversos, estos ambientes tienen un equilibrio muy frágil.

• Ayudan a mitigar los efectos del cambio climático al absorber gas carbónico de la atmósfera.

• Las barreras que forman los arrecifes frenan la fuerza del oleaje y protegen las costas de la erosión.

• Los sedimentos que producen los corales muertos se convierten en arena para la formación de playas. Estas son sitios imprescindibles para la a nidación de las tortugas marinas y lugares propicios para el desarrollo del turismo.

• Ayudan al sostenimiento de la producción pesquera, pues en sus grietas y agujeros ofrece a peces e invertebrados albergue para la reproducción y protección contra los predadores.

• La segunda barrera coralina más extensa de América, después de la de Belice, se encuentra frente a las costas del Parque Nacional Natural Old Providence - MacBean Lagoon"[4].

Lo propio sucede con este tema respecto del Plan Nacional de Desarrollo, pues el artículo del que se toma la redacción es del 207.

CONSULTA PREVIA

El presente proyecto de ley no debe estar sujeto a consulta previa, en la medida en que atañe a un problema de interés general y está fundamentado en el Plan Nacional de Desarrollo, consultado para su discusión al interior del Congreso de la República.

Lo anterior, quedó plasmado con suficiente carga argumentativa en la Sentencia C-331 de 2012, que analizó el artículo 106 del Plan Nacional de Desarrollo actual (Ley 1450 de 2010) sobre minería ilegal, en los siguientes términos:

"La Corte evidencia por tanto que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 contiene una norma general que busca evitar una práctica ilegal, la cual produce serios daños ambientales y se encamina a garantizar la no explotación minera en términos industriales, que no es propia de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y por tanto, no las afecta de manera directa y específica. Por el contrario, para esta Corporación, es claro que dicho tipo de explotación produce un deterioro irreparable de los recursos naturales que deben preservarse, de manera que es a toda la comunidad nacional, y no solo a los grupos étnicos, a quienes les interesa el control de esa explotación ilícita de minerales. En punto a este tema, la Sala recuerda que la preservación de los recursos naturales renovables y no renovables y el derecho colectivo a un ambiente sano, no fueron consagrados únicamente en favor de los grupos étnicos, sino que se encamina a la protección de bienes jurídicos superiores que interesan a toda la comunidad nacional.

Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que esta disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, i) encuentra sustento constitucional, al encaminarse al control de la minería ilegal, y buscar con ello proteger un bien superior de orden constitucional como es el medio ambiente; y ii) que no debió ser ob-

---

2 Hacia la conservación de los Humedales en Colombia: *Bases científicas y Técnicas para una Política Nacional de Humedales.* Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Boletín N° 9. Nov. 1998.

3 Ver online: http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=278&conID=6021

4 Ver online en: www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria

jeto de consulta previa a las comunidades étnicas, por tratarse de medidas que no afectan directamente a estas comunidades, sino que consagran una prohibición general de explotación minera con equipos mecánicos que es diferente a las técnicas de minería tradicional y, fijan sanciones por el incumplimiento de dicha prohibición.

En este sentido, esta Corporación constata que la disposición contenida en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, no tiene relación directa con las comunidades étnicas, ya que prohíbe de manera general las prácticas de explotación minera ilegal con equipos mecánicos, lo cual no se aplica a las comunidades étnicas que utilizan formas tradicionales de explotación minera. De esta manera, a juicio de la Sala, esta norma no se aplica a las actividades de minería tradicional, por lo cual no deben verse afectadas las reglas especiales y diferenciales para la actividad minera tradicional en las zonas en que se asientan las comunidades indígenas y afrodescendientes, ya que se debe proteger las actividades de minería tradicional en los territorios de las comunidades indígenas o afrodescendientes, a las cuales no se les debe aplicar la regla general de prohibición y sanción que prevé el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.

De esta manera es claro para la Sala que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrolla no afecta de manera directa a las comunidades étnicas, razón por la cual no se evidencia la obligatoriedad de consulta previa a estas comunidades en cuanto la norma no se refiere a las actividades de minería tradicional y por tanto, estas actividades de minería tradicional quedan salvaguardadas, sin que sea constitucionalmente legítimo que puedan llegar a ser afectadas por la disposición contenida en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia, la Sala evidencia que se trata de una medida relativa al control de la explotación ilícita de minerales que no tiene relación directa con la explotación de recursos mineros en los territorios de las comunidades étnicas a través de métodos tradicionales, en cuanto no se está prohibiendo el desarrollo de actividades de minería tradicional. De esta forma, en criterio de esta Corte, la consagración de esta medida en concreto no debió estar precedida de espacios de participación para dichos pueblos, en los términos del parágrafo del artículo 330 C. P. y los artículos 6° y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Por consiguiente, al no tratarse de medidas legislativas que afectan directamente a las comunidades étnicas, de conformidad con lo expuesto en este fallo, no debieron someterse al trámite de consulta previa de acuerdo a los requisitos y etapas explicados en la parte considerativa de esta sentencia.

En punto a este tema, la Sala coincide por tanto, con algunos intervinientes quienes sostienen que las normas acusadas no afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, puesto que se trata de normas de carácter general que afectan a toda la población por igual y que se encaminan a cumplir una finalidad plenamente constitucional, como es el control de la minería ilegal y la protección del medio ambiente. De esta forma, encuentran plenamente ajustada a la Constitución la finalidad constitucional de la norma 106 de la Ley 1450 de 2011, en cuanto la misma se encamina a prohibir la utilización de métodos ilegales para la explotación minera que causen graves daños al medio ambiente, y por tanto no afecta de forma directa a las comunidades étnicas, sino a toda la ciudadanía en general.

En suma, la Corte concluye que el contenido del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo contiene diversas e importantes disposiciones relativas al control de la exploración ilícita de minerales, medidas que no son aplicables en los territorios dé las comunidades étnicas y por tanto no afectan la explotación minera con métodos tradicionales en los territorios indígenas y afrodescendientes. Estas disposiciones por ende, no afectan directamente a las comunidades étnicas puesto que como se indicó, no se refieren ni afectan la actividad minera en los territorios ancestrales. Por consiguiente, la Sala considera que la expedición del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 no requería ser consultada de manera previa y específica a las comunidades indígenas y afrocolombianas de conformidad con el artículo 330 de la Constitución y el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, y en consecuencia declarará esta norma exequible por este cargo.

De los honorables Senadores,

Juan Lozano Ramírez,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2013 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 02 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Juan Lozano Ramírez.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 02 de 2013 Senado,** *por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos, humedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Juan Lozano Ramírez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto busca garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, buscando la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores.

Artículo 2°. *Definición de campesino.* Un campesino es un hombre o una mujer, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo de la mano de obra familiar y otras formas artesanales de organización del trabajo.

Artículo 3°. *Censo, diagnóstico y certificación.* El Gobierno Nacional contará con un Censo, Diagnóstico y Certificación de los campesinos colombianos, zonas agropecuarias entre otras. Se creará el certificado campesino como medio de acreditación. Estas medidas permitirán el establecimiento de una línea base que determine las condiciones sociales, educativas, productivas y de bienestar general, y dará garantía de acceso a los beneficios que brinda la presente ley.

El Censo se deberá actualizar en un período máximo de 5 años y los respectivos informes, deberán ser presentados al Congreso de la República en su respectiva comisión agraria.

Parágrafo 1°. Las condiciones de Certificación serán reglamentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, máximo 6 meses después de promulgada la presente ley.

Artículo 4°. *Especiales derechos de los campesinos.* Los campesinos tienen los mismos derechos que todos los hombres y mujeres reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado garantizará especialmente:

1. El derecho a no sufrir discriminaciones en función de su situación económica, social y cultural.

2. Los campesinos tienen derecho a participar en el diseño de políticas, toma de decisiones, ejecución y seguimiento de cualquier proyecto, programa o política que afecte sus tierras y territorios.

3. Los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a la alimentación saludable y culturalmente adecuada producida con métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

4. Los campesinos tienen derecho a vivir con dignidad, que incluye el derecho de unos ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.

5. Los campesinos tienen derecho a una alimentación adecuada, sana y nutritiva, y alimentos a precios asequibles, y para mantener sus culturas alimentarias tradicionales.

6. Los campesinos tienen derecho al agua potable, el saneamiento, medios de transporte, y al acceso a servicios públicos domiciliarios de calidad.

7. Los campesinos tienen derecho a vivir una vida sana, y no se verán afectados por la contaminación de agroquímicos, como plaguicidas y fertilizantes químicos.

8. Las campesinas tienen derecho a ser protegidas de la violencia doméstica, física, sexual, verbal y psicológica.

9. Los campesinos tienen derecho a determinar las variedades de las semillas que quieren plantar, y el derecho a rechazar las variedades de plantas que se consideren peligrosas económica, ecológica y culturalmente.

10. Los campesinos tienen derecho a obtener asistencia técnica, herramientas de producción y otras tecnologías apropiadas para aumentar su productividad, de manera que respeten sus valores sociales, culturales y éticos.

11. Los campesinos tienen derecho a obtener información adecuada con su actividad, incluyendo economía, mercado, políticas, precios y la tecnología.

12. Los campesinos tienen derecho al reconocimiento y protección de la cultura y los valores de la agricultura local.

13. Los campesinos tienen derecho a rechazar todas las formas de explotación en su tierra que pueda causar daños ambientales.

Artículo 5°. *Actualización UAF*. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 39 de la Ley 160/94:

Parágrafo. Las Unidades Agrícolas Familiares se actualizarán máximo cada 5 años, de acuerdo a las condiciones de los pobladores y necesidades de los campesinos; conforme a la información suministrada por el artículo 2° de la presente ley.

CAPÍTULO II

Acciones afirmativas en el sector educativo y de investigación

Artículo 6°. *Educación en campesinidad.* Las instituciones educativas públicas y privadas, ubicadas en zonas mayoritariamente campesinas incluirán dentro de su currículum la formación en la cultura campesina y la importancia del sector agropecuario para la Nación.

Las instituciones educativas de educación básica y media, tanto del sector público como del sector privado, deberán adecuar sus currículos, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, para contemplar cátedras, cursos o los contenidos transversales descritos en el presente artículo.

Artículo 7°. *Capacitación campesina.* El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas de capacitación, técnicos y tecnológicos especiales agrorrurales, que incluyan biodegradación, separación y manejo de productos agrícolas, en concordancia con los planes de competitividad de cada territorio.

Artículo 8°. *Línea Especial de Crédito para estudios superiores de campesinos.* El Icetex contará con una línea especial de crédito condonable hasta en 100% para campesinos censados que accedan a educación superior en Ciencias Agropecuarias.

El Gobierno reglamentará las condiciones y características que debe cumplir la institución educativa, los requisitos que debe acreditar el aspirante, las causales de pérdida del crédito, y las formas de retorno del valor de lo prestado.

Artículo 9°. *Financiación de investigaciones sobre campesinidad*. Colciencias, y las demás entidades encargadas de la promoción y desarrollo de la investigación científica y de la investigación formativa en Colombia, crearán un rubro específico para la financiación de investigaciones sobre campesinidad en Colombia,

especialmente tendientes al fortalecimiento de los actores dentro del sector agrícola de la economía colombiana, y a la investigación y desarrollo de nuevos métodos de producción agrícola.

Los estudios podrán hacerse desde las distintas áreas del conocimiento y deberán estar avalados por institutos de investigación, grupos de investigación acreditados ante Colciencias o por universidades oficialmente reconocidas.

Artículo 10. *Servicio Social Agrario.* Créase el Servicio Social Agrario, como una opción para jóvenes campesinos; que deseen permanecer en sus territorios y contribuir a la sostenibilidad del campo. Este servicio sustituirá el servicio militar obligatorio conforme a la regulación que expida el Gobierno Nacional en esta materia.

CAPÍTULO IV

Acciones afirmativas en el ámbito laboral, empresarial y de desarrollo social y económico

Artículo 11. *Igualdad de remuneración*. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, garantizarán que los campesinos tengan una remuneración mínima igual o superior al Salario mínimo legal vigente, para lo cual dispondrán de indicadores anuales de seguimiento y monitoreo de los sectores rurales colombianos.

Artículo 12. *Caja de Compensación Familiar Campesina.* El Gobierno Nacional propiciará la creación de una Caja de Compensación Familiar Campesina, para propiciar el acceso de los campesinos a la misma. Esta tendrá como objeto social el recaudo de los aportes del 4%, el pago del subsidio familiar a los afiliados beneficiarios y la prestación de actividades de servicios sociales, conforme a las disposiciones legales vigentes que rigen el Sistema del Subsidio Familiar.

La Caja de Compensación Familiar Campesina ofrecerá a sus afiliados y terceros beneficiarios, diferentes programas de servicios sociales de acuerdo con sus necesidades y las zonas geográficas en las que están ubicados, tendientes al fortalecimiento de la educación, capacitación, cultura, recreación y vivienda para contribuir con su bienestar.

Artículo 13. *Política de ayuda y subsidios.* El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentará lineamientos para el establecimiento de una política de ayudas y subsidios agrarios sectorizados, que podrá incluir la compra de cosechas a pequeños productores. Esta será desarrollada por los entes territoriales, mediante previa aprobación de sus concejos y/o asambleas, sujetándose a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y de competitividad.

Artículo 14. *Acceso a recursos agrícolas.* El Gobierno Nacional desarrollará una política de regulación de precios en insumos y recursos de producción agrícola para aquellos que estén certificados como lo señala la presente ley. Adicionalmente podrá desarrollar alianzas o convenios públicos-privados, para el mejoramiento de la competitividad del campo.

Artículo 15. *Logística agraria.* El Gobierno Nacional establecerá el plan de Logística Agraria en concordancia con los planes de competitividad; desarrollando centros de acopio, canales de transporte y mercados campesinos, que garanticen condiciones de comercialización para los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo. El Gobierno podrá otorgar subsidios o créditos blandos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.

Artículo 16. *Investigación, desarrollo y tecnología.* Corpoica auspiciará por parte de los entes administrativos nacionales, municipales, distritales y departamentales los vínculos con las universidades para la consolidación de la transferencia tecnológica para los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo. Incentivar la conectividad campo-ciudad mediante TIC. Lograr que en el año 2015 la totalidad del territorio rural de Colombia cuente con el servicio de las TIC.

Parágrafo 2°. Estimular y apoyar con incentivos tributarios, subsidios, créditos blandos, mejoramiento de vivienda, semilleros y semillas, fomento de la producción agroecológica, entre otros a las familias que se comprometan con la protección y conservación de los recursos naturales e hídricos.

Artículo 17. *Asesoría en comercio exterior.* El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo creará las Agencias de Competitividad Agrícola en las principales zonas de concentración campesina, para asesorar a los mismos en un plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo posibles productos a producir según demanda, rutas de comercio, posibles negocios en comercio exterior entre otros.

Estas agencias servirán para impulsar la producción, comercialización y consumo de los productos del campo, los cuales presentarán planes agrícolas a corto, medio y largo plazo, así como informes de seguimiento y alertas tempranas.

CAPÍTULO X

Disposiciones finales

Artículo 18. *Seguimiento*. El Departamento Nacional de Planeación generará un sistema de seguimiento de avances de cumplimiento de la presente ley y de la Ley 731 de 2002 *"por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales."*.

Artículo 19. *Apoyo a organizaciones no gubernamentales*. El Gobierno promoverá y fortalecerá las organizaciones no gubernamentales, que trabajen por los y las campesinas.

Artículo 20. *Servicios públicos.* Las entidades territoriales junto con el Gobierno Nacional**,** garantizarán el acceso a los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales, teniendo en cuenta la Ley 142/94 y las condiciones de prestación que establece la ley.

Parágrafo. El Censo que establece el artículo 2° de la presente ley, dará cuenta de la situación en la cual se encuentran los campesinos frente a los servicios públicos.

Artículo 21. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Bogotá D. C., mayo de 2013.



CONTEXTO Y CONVENIENCIA

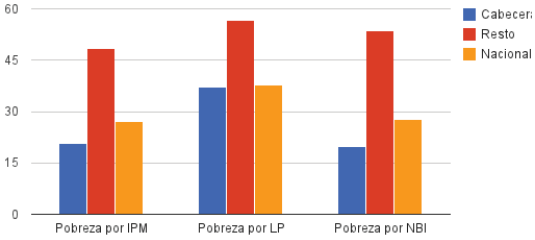
La Constitución Política Colombiana de 1991 excluyó e invisibilizó al campesinado Colombiano, "olvidó" a uno de los actores principales del país y eje central de la sociedad rural. El campesinado colombiano es un actor importante en el sustento de la soberanía

alimentaria, la preservación de los recursos naturales. En la actual ruralidad, los campesinos y campesinas son uno de los sectores vulnerables más abandonados y discriminados[1] de Colombia.

El estudio de la economía campesina siempre se ha visto relegado a un segundo plano[2] sin ver la importancia que este presenta en el desarrollo económico de nuestro país; se ha podido establecer la situación y el pensamiento del campesinado en Colombia durante la última década, donde se pudo analizar que existe la creencia general que a mayor desarrollo, menor importancia del sector agropecuario y menor población rural. Sin embargo, a diferencia del nuestro, otros países desarrollados tienen un sector agrario fuerte, que les asegura la provisión de alimentos y genera efectos multiplicadores importantes en otros sectores.

En el año 2007, un estudio de Planeación reveló que el 62% de la población rural del país es pobre, mientras que el 25.5% está en condición de indigencia. De cada 100 personas que vive en el campo, 62 son pobres y 25 se defienden o sobreviven en el escenario de la indigencia. Las cifras diariamente van en aumento, alcanzando aproximadamente 4 millones de desplazados, en su gran mayoría de origen y vocación campesina, los cuales no cuentan con garantías reales en materias de Protección Social y educación. La situación de los campesinos colombianos no es mejor:

Pobreza urbana y rural 2012. Fuente: EP con datos de DANE.



Los campesinos necesitan que el Estado incentive la pertenencia por sus parcelas, por sus raíces, por su arraigo hacia el campo; así estos no tienen que salir de su tierra a aventurar en el área urbana. La situación precaria se refleja incluso en el déficit de vivienda campesina que alcanza a 68,25%, gráficamente lo podemos mostrar así (Elaboración propia fuente DANE):



En Colombia, hay una disminución de la población rural propiamente dicha, y a pesar del movimiento de la población hacia zonas urbanas, la población depende fundamentalmente del sector agropecuario, a tal punto que el 72% de la población vive en municipios con menos de 50.000 habitantes, que en la actualidad son cerca de 900 municipios, en los cuales aproximadamente el 55% de los habitantes reside en zonas rurales.

Se debe iniciar un proceso de productividad agropecuaria, con la restitución de tierras a sus legítimos dueños, y el encausamiento de los procesos de desarrollo rural con los verdaderos actores del sector; no podemos empezar a construir este futuro sobre bases falsas e inciertas. Al campesino y a sus labores, hay que darles consistencia y perdurabilidad jurídica, para que en adelante sepan a qué atenerse con su desempeño, señalándoles con precisión cuáles son sus deberes, derechos y obligaciones. Estas decisiones no deben ser políticas de Gobierno, deben ser políticas de Estado. Ser campesino en Colombia es sumamente fácil, basta con decirlo.

Por esto valdría la pena proponerse un programa de desarrollo del sector rural y agrícola que implique no sólo la unión de esfuerzos del Estado y de todos los sectores, sino también un cambio de mentalidad con relación a la propiedad y explotación de la tierra. Dentro de los principales cuellos de botella del sector está el volumen de producción y los esfuerzos individuales que no permiten la inversión de recursos significativos ni una intervención agresiva en el mercado; se expone además la necesidad de desarrollar aldeas agrícolas vinculadas a grandes extensiones y con objetivos específicos de producción, transformación y para obtener un mayor valor agregado a los productos agrícolas, buscando no sólo el manejo empresarial del sector a todos los niveles, sino también los mercados internacionales. Aunque los resultados sólo se podrían ver en el largo plazo, es necesario que el país modificase su enfoque y sus instrumentos de política utilizados por varios lustros que, hasta el momento, no han podido crear un sector rural y agrícola fuerte y que sólo han llevado a la crisis estructural económica y social que se vive.

El objetivo es convertir al productor agrario, pequeño y mediano, en empresarios agrícolas a través de su participación activa en toda la cadena productiva, generar mayor valor agregado y obtener mayores retornos a su actividad. Además, proporcionar el acceso equitativo de los productores a los recursos de producción, y a los instrumentos de política para impulsar la producción y mejorar la calidad de vida de la población rural.

Lo que se debería buscar es que la política de desarrollo rural esté integrada al agropecuario, a través de aldeas agrícolas, donde la población rural tenga acceso a vivienda con servicios públicos y a tierras para su explotación, teniendo como objetivo la producción y transformación de un producto predeterminado por la necesidad del mercado y el potencial del suelo y con el manejo empresarial de dicha producción. Se busca que el productor se convierta en un pequeño empresario que, individualmente o a través de la asociación empresarial, produzca no sólo la cosecha, sino también productos agroindustriales y, por consiguiente, obtenga un mejor retorno a su actividad y a su calidad de vida. Es mirar al sector desde la demanda en contraposición a la oferta.

La política agraria, en su principio básico, debe conocer las características y composición de la demanda. El crecimiento de las ciudades crea cambios en las costumbres alimenticias de la población, segmenta el mercado y, por consiguiente, crea la necesidad de nuevas técnicas de producción, de transformación y de comercialización de los productos agropecuarios. El productor agropecuario debe tener acceso a estas tendencias con el fin de que su producción se adapte a estos cambios.

En general, se debe capacitar al productor pequeño y mediano, en forma individual y comunitaria, con el fin de crear empresarios a escala y, a través de asociación o individualmente, dinamizar la producción. Para esto, es necesario fomentar la transferencia de tecnología a nivel municipal y regional tanto en producción

---

1 Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. United Nation. General Assembly. February 2012. Pág. 9.

2 Ibídem. Pág. 3.

agropecuaria, como en el manejo de productos de cosecha, en la transformación primaria y en aspectos económicos y administrativos. Programas y proyectos que permitan el acceso a la información tecnológica y de lineamientos de política y otros programas del Estado, son fundamentales para la igualdad de oportunidades de la población rural.

Sólo a través de la capacitación en producción, en el manejo de poscosecha, en la transformación primaria, en aspectos económicos y administrativos, y del acceso a la información de mercado y de los instrumentos de política agropecuaria, la población rural podrá elevar su productividad y, por consiguiente, lograr competitividad de sus productos.

El quehacer del campesino en Colombia, es un oficio digno de reconocimiento debido a su trayectoria y el esfuerzo que el desarrollo de esa actividad implica. Según el profesor Richard Barker de la Universidad de Cambridge en el Reino Unido, una Profesión "Es el resultado de una categoría particular de las personas a las que pedimos consejo o contratamos servicios, porque ellos tienen el conocimiento y las habilidades que nosotros no poseemos". Al interior de la sociedad una profesión es una actividad especializada del trabajo dentro de la sociedad; quien ejerce dicha actividad se le denomina profesional.

El objetivo del presente proyecto es crear una Ley de Campesinidad, en la cual se reúnan las principales necesidades de los campesinos y se establezcan lineamientos específicos para tales problemáticas, dentro de las cuales se destaca la insuficiencia en temas como Salud, Pensión, Educación, entre otros.

Las poblaciones campesinas deben gozar en plenitud de sus derechos, dado que eso genera como consecuencia automática el mejor desempeño en la labor agrícola; sin desconocer que un trabajador campesino en condiciones óptimas de trabajo va a aumentar sus ingresos, porque tiene factores de motivación que aumentan su desempeño, estimulando por ende la tecnificación en la labor que desarrollan.

Los productores agrícolas pequeños y medianos, deben ser un elemento con participación activa, pero es el Estado quien debe garantizar las condiciones en materia de Seguridad Social, Economía, para activar dichos actores y así incentivar el trabajo del Campesino, evitando el desplazamiento a la zona rural y generando condiciones de estabilidad, que permitan que aquellos que han abandonado las labores agrícolas retornen al campo.

En Colombia es necesario establecer políticas perdurables, que proporcionen estabilidad jurídica, que protejan a los pequeños y medianos campesinos; con las cuales ellos se sientan identificados y protegidos por el Estado, generando sentido de pertenencia por su condición campesina.

La comunidad internacional tiene su mirada puesta en el campo, el Comité Asesor presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas informe donde consta "a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad en frente al hambre y la pobreza" (Párrafo 63 - Documento A/HRC/19/753, traducción tomada de FIAN Internacional).

Sobre la necesidad de marcos normativos específicos de protección afirma "a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad en frente al hambre y la pobreza. Para superar esta situación y avanzar sus derechos, es necesario (a) mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes, (b) colmar las lagunas normativas en el derecho internacional de derechos humanos, y (c) elaborar un nuevo instrumento legal sobre los derechos de las personas trabajando en zonas rurales." (A/HRC/19/75, párr. 63).

El informe concluye con la recomendación que "el Consejo de Derechos Humanos cree un nuevo procedimiento especial para mejorar la promoción y la protección de los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales", y que "desarrolle y adopte un nuevo instrumento internacional de derechos humanos sobre los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales." (Párr. 74). Esta recomendación fue adoptada en el 21 período de sesiones determinando: "Decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el área rural, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor y sin prejuzgar las posibles opiniones y propuestas pertinentes del pasado, el presente o el futuro"(A/HRC/RES/21/19).

Las disposiciones generales de la presente ley se fundamentan en las conclusiones y proyección de resolución propuesta en el informe del "Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural áreas", por lo cual se copian algunas de sus determinaciones por ser altamente pertinentes para el caso Colombiano.

OTRAS LEYES EN LA MATERIA

• LEY 160 DE 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

• LEY 811 DE 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.

• LEY 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

De los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 06 de 2013 Senado,** *por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día

de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Carlos Alberto Baena López, Manuel Virgüez y la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2013 SENADO

por la cual se implementa la Gratuidad de la Canasta Vital en los Servicios públicos Domiciliarios de Energía, Agua, Alcantarillado y Gas Domiciliario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y telecomunicaciones para los colombianos de escasos recursos, como una medida de satisfacción de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

Artículo 2°. *Canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y las comunicaciones.* La canasta vital en servicios públicos domiciliarios de energía, agua, alcantarillado, gas natural y las comunicaciones, es la cantidad mínima de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, gas natural y las comunicaciones utilizados en un mes por un usuario para satisfacer necesidades vitales que hacen parte de las básicas para que puedan ser satisfechas eficiente y económicamente, mediante esta forma de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 3°. *Beneficiarios de la gratuidad.* Serán beneficiarios de la gratuidad de la Canasta Vital de los servicios públicos domiciliarios y las comunicaciones las personas de los estratos socioeconómicos uno (1) y dos (2), de uso residencial y mixto. Las cantidades correspondientes de índole vital descritas en esta ley para los servicios de energía, agua, uso de alcantarillado, gas domiciliario y comunicaciones le serán suministradas sin costo alguno a cada suscriptor del servicio.

Artículo 4°. *Canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y tecnología de la información comunicaciones:* El Estado garantizará la atención de forma gratuita en los casos y condiciones previstos en la presente ley, del mínimo vital de consumo en agua, energía, alcantarillado y gas, a saber:

1. Para el caso de energía el mínimo vital será:

a) Para poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

• En alturas inferiores a 1.000 msnm: 173 KWh/mes

• En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 130 KWh/mes

b) Para barrios subnormales que hagan parte de las poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

• En alturas inferiores a 1.000 msnm: 114 KWh/mes

• En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 138 KWh/mes

c) Para poblaciones ubicadas en Zonas No Interconectadas ZNI:

• En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 187 KWh/mes

• En las demás poblaciones de ZNI, se considerará que el consumo de subsistencia establecido para el ZNI hasta tanto no se determine el consumo de subsistencia correspondiente.

2. Para el caso de agua y alcantarillado el mínimo vital será el consumo básico de 6 m^3/mes por unidad de consumo.

3. Para gas natural el mínimo vital será de 20 m^3 de gas/mes por unidad de consumo.

4. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos para TPBCL y TPBCLE garantizarán el consumo de 50 min/mes.

Artículo 5°. *Esquema de gratuidad*: La implementación de la gratuidad del mínimo vital se realizará por medio de subsidios fundamentado en lo preceptuado en el artículo 368 de la Constitución Política. Las entidades allí descritas dispondrán en sus respectivos presupuestos para que las personas usuarios de los servicios públicos domiciliarios y las comunicaciones de menores ingresos puedan acceder en forma gratuita a los servicios de agua, alcantarillado, energía, gas domiciliario y comunicaciones en el consumo mínimo vital.

Parágrafo 1°. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución, del subsidio asignado para el consumo básico o de subsistencia se debe sustraer el subsidio para el mínimo vital, correspondiente a la gratuidad de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios y las comunicaciones.

Parágrafo 2°. En la estructura del subsidio se debe diferenciar el Mínimo Vital en la factura del servicio público domiciliario y de las comunicaciones que deba cancelar el usuario.

Parágrafo 3°. Los subsidios no excederán en ningún caso el valor de los consumos básicos o de subsistencia determinados por las comisiones de regulación respectivas o quien haga sus veces.

Artículo 6°. *Garantía de la prestación de la canasta vital*. En ningún caso los prestadores del servicio de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y comunicaciones, pueden abstenerse de prestar el mínimo vital a los usuarios que tengan derecho al mismo y que hagan parte de los programas de la canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y las comunicaciones.

Artículo 7°. *Competencia del Gobierno Nacional, los municipios y distritos.* Es competencia de los mismos garantizar el suministro gratuito de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios y las comunicaciones en los términos de la presente ley.

En los eventos en que los municipios no puedan atender el pago de la canasta vital gratuita con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participaciones, las autoridades municipales

o distritales, departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos con el fin de poder hacer efectivo el derecho a los mínimos vitales de energía, agua, alcantarillado, gas natural y las comunicaciones.

Artículo 8°. *Financiación de la canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y comunicaciones*. El programa de la canasta vital de energía, agua, alcantarillado, gas domiciliario y comunicaciones, se financiará con recursos provenientes de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso de cada servicio existente.

Parágrafo 1°. En la formación del presupuesto, los concejos municipales podrán destinar recursos a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, para que con ellos se financie la obligación de atender programas de canasta vital gratuita conforme a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los concejos municipales podrán acudir a otros instrumentos tales como la compensación de tributos territoriales con los valores que los prestadores reconocen a usuarios previamente definidos por el municipio, siempre y cuando se trate de usuarios que tienen derecho a beneficiarse de la canasta vital gratuita.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el ***Diario Oficial*** y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Movimiento Político MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONTEXTO Y CONVENIENCIA

El objeto de la presente ley es regular lo respectivo a la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, gas domiciliario y las comunicaciones en Colombia, esto es, de la cantidad mínima vital de consumo de estos servicios utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas eficiente y económicamente.

La canasta vital gratuita en servicios públicos domiciliarios es el conjunto del consumo de los mínimos vitales en agua, alcantarillado, energía y gas domiciliario que señalan el umbral de supervivencia digna para una familia.

Como manifiestan Rodolfo Arango y Julieta Lemaitre[1], el derecho al mínimo vital es un derecho "innominado, construido a partir de la interpretación sistemática de la Constitución que tuvo su origen remoto en un concepto afín, el *Existenzminimum* o 'mínimo existencial' acuñado por la jurisprudencia administrativa alemana en la época de la Posguerra" y María Fernanda Huertas[2]: "Es posible admitir que los derechos innominados vienen siendo una ampliación del concepto de conexidad, debido a que estos hacen que a falta del cumplimiento de unos derechos fundamentales se creen otros con rango de fundamentales, cuando se entiende que no son más que derechos que se derivan de la conexidad con otros que se quebrantan, los cuales se le adhiere el de mantener un nivel de vida cómodo, en cuanto a la supleción de necesidades, que hoy en día se exigen tanto física como socialmente, aspectos como la alimentación y sostenimiento como ser humano en sí".

En Colombia el derecho al mínimo vital ha sido reconocido, desde la Sentencia T-426 de 1992, en forma extendida y reiterada por la jurisprudencia constitucional de la Corte como un derecho que encuentra su fundamento en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el estado social. Este derecho se fundamenta en la solidaridad y la libertad, considerando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas[3]. Otro fundamento de este derecho es la igualdad material, conforme al cual las situaciones materialmente diversas requieren de un tratamiento diferencial que permita equipar las condiciones desiguales.

En sentencia C-543 de 2007 la Honorable Corte Constitucional habló del concepto jurisprudencial de mínimo vital así:

"(...) el objeto del derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco. Es por ello que la jurisprudencia bajo el derecho fundamental al mínimo vital ha ordenado al Estado, entre otras, reconocer prestaciones positivas a favor de personas inimputables (T-40/92), detenidas (T-208/99), indigentes (T-533/92), enfermos no cubiertos por el sistema de salud (T-645/96, T-283/98, T-268/98 y T-328/98), mujeres embarazadas (T-119/97, T-622/97, T-774/00, T-1033/00)., y secuestrados (T-015/95). Pero los jueces de tutela también han reprochado las acciones u omisiones, con fundamento en el derecho fundamental al mínimo vital, bien sea de particulares que presten algún servicio público como los servicios de salud y educación, o de particulares que atentan contra la subsistencia digna de una persona, con el fin de asegurar el mencionado derecho, como ha sucedido en materia del no pago prolongado de salarios o pensiones por empresarios particulares."[4].

La canasta vital es inicialmente, la aplicación del derecho al agua, declarado mediante la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptado en la Constitución Política de Colombia e implementado en Bogotá, a través del Decreto 064 del 15 de febrero de 2012. Por eso la intención de este proyecto es convertir en ley las

---

1 Estudios Ocasionales CIJUS. Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho al Mínimo Vital. Ediciones Uniandes. Bogotá D. C. Proceditor. 2002. p. 7.

2 "El derecho al mínimo vital". Documento publicado por la Universidad Sergio Arboleda.

3 Mínimo vital, principio de la dignidad, Bárbara García Chávez, lunes, 08 julio 2013, vía e-Oaxaca).

4 Cfr., en materia de salarios Sentencias T-146 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz); T-527 de 1997 y T-529 de 1997 (M. P. Hernando Herrera Vergara); T-284 de 1998 y T-298 de 1998 (M. P. Fabio Morón Díaz); T-434 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-502 de 1999 y T-545 de 1999 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-1031 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). En materia de pensiones: SU-430 de 1998 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa); T-495 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

diferentes decisiones jurisprudenciales en torno al mínimo vital en servicios públicos domiciliarios.

La implementación de la canasta a todos los colombianos para garantizar consumos dignos para el disfrute de una vida con calidad en consonancia con el precepto constitucional, permitirá al mismo tiempo que las empresas prestadoras de servicios públicos se eviten la acumulación de cuantiosas carteras vencidas y su impacto financiero en sus balances; esto mermaría también de manera considerable los elevados costos por reclamaciones, por cobro de cartera vencida a través de terceros, financiación de deudas por desconexión, corte y conexión del servicio, por subsidios directos y no compensados, por demandas judiciales y por las cuantiosas pérdidas por fraudes.

El creciente número de desconectados y la necesidad de encontrar una respuesta estructural al tema, hacen obligatorio que se piense en una solución de fondo en la que se mantengan los actuales niveles de contribución solidaria, pero que, además, el Estado arbitre recursos suficientes para poder atender esta necesidad de los usuarios.

Para ilustrar lo anterior, "A pesar de que Empresas Públicas de Medellín (EPM) es ejemplo latinoamericano de buena gestión, de los 814.000 usuarios de su acueducto (EEPPM, 2007), unas 280.000 personas, estaban desconectadas del servicio por falta de pago en diciembre de 2005. La veeduría del Plan de Desarrollo de la ciudad indica que de estas, 45.884 llevaban más de nueve meses sin agua. En septiembre de 2007, la cifra de desconectados había bajado en 48.805, gracias al esfuerzo de la empresa y la constante presión del Concejo de la ciudad y de la sociedad civil a favor de la solución de este problema; sin embargo, esto significa que aún había más de 200.000 personas sin acceso al servicio."[5].

El proyecto busca variar sustancialmente el esquema contenido en el artículo 99 de la Ley 142, que permite que se subsidie un porcentaje del consumo básico de subsistencia, el cual a partir de la vigencia de la ley 1151 es del 70 por ciento para el estrato 1 y del 40 por ciento para el estrato 2, en los servicios de agua potable y saneamiento básico y en su lugar, establecer que el consumo de la canasta vital definido por las comisiones de regulación sea subsidiado totalmente para estos estratos.

Para el caso del mínimo vital de energía, en concepto emitido por la Unidad de Planeación Minero Energética Rad. 20131500040711 se informó que los kilovatios actuales de subsistencia en energía son relativos al sistema de interconexión y clima, así:

"a) Para poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

• En alturas inferiores a 1.000 msnm: 173 KWh/mes

• En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 130 KWh/mes

b) Para barrios subnormales que hagan parte de las poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

• En alturas inferiores a 1.000 msnm: 114 KWh/mes

• En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 138 KWh/mes

c) Para poblaciones ubicadas en Zonas No Interconectadas ZNI:

• En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 187 KWh/mes

• En las demás poblaciones de ZNI, se considerará que el consumo de subsistencia establecido para el ZNI hasta tanto no se determine el consumo de subsistencia correspondiente.".

En el caso de mínimo vital de agua nos guiamos por el estándar internacional: "La Organización Mundial para la Salud (OMS) en su informe sobre *la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud* señaló que la cantidad de agua mínima que una persona necesita para la satisfacción de las necesidades básicas es de 50 litros de agua al día" (T-740/11).

Todos los mínimos vitales son parte del esquema de Fondos de solidaridad existentes, por lo cual la presente ley *no tiene un impacto fiscal* sino que implica la reestructuración de los mismos.

II. **MARCO CONSTITUCIONAL**

Es potestad del Congreso de la República regular lo atinente a la prestación de servicios públicos domiciliarios en el país, conforme al artículo 150 numeral 23: "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.".

El acceso a la prestación de los servicios públicos domiciliarios constituye un derecho de todas las personas que, a su vez, se conecta con la efectividad de otros derechos relacionados con el concepto de calidad de vida. En consecuencia, el acceso a un servicio esencial no debe estar condicionado a la capacidad de pago de una persona; es conveniente tener en cuenta los principios de solidaridad y de redistribución para que se haga efectivo el derecho fundamental.

La gratuidad de los mínimos vitales en los servicios domiciliarios está directamente relacionados con la prohibición de la suspensión de estos que ha desarrollado la honorable Corte Constitucional por vía jurisprudencial. En Sentencia T-546/09 se afirmó:

"A juicio de la Sala, no en todo caso de incumplimiento es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, en el sentido de cortar totalmente el suministro de los mismos. Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable; si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables.".

La Corte Constitucional en la Sentencia T-793/12 afirmó y restringió lo relativo a la suspensión del servicio de energía eléctrica, en tratándose de mínimo vital:

"*La suspensión de energía eléctrica por falta de pago a sujetos de especial protección es legítima, si no trae como consecuencia el desconocimiento de sus derechos fundamentales. No obstante, si la consecuencia de ese acto es el desconocimiento, por ejemplo, de sus derechos a la vida, a la salud o a la seguridad, el acto de suspensión viola la Constitución.*

En esa medida, la suspensión de los servicios públicos domiciliarios no puede tener lugar, pese al incumplimiento sucesivo en el pago de los servicios, si la suspensión se efectúa en cualquiera de dos clases de

[5] http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/viewFile/9217/9858 Revista Universidad Nacional página 98. Cadavid Giraldo, Nora. Investigación Agua para consumo doméstico en Colombia costos y regulación tarifaria, Estudiante de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

hipótesis: (i) o con violación de las garantías del derecho al debido proceso o (ii) bajo el respeto del debido proceso, pero con la consecuencia aneja de: (a) suponer "el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos", (b) "impedir el funcionamiento de hospitales y otros establecimientos también especialmente protegidos" o (c) "afectar gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad". Por tanto, no basta con que entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios haya un sujeto de especial protección, para que se enerve la potestad de suspenderlos que el ordenamiento les reconoce a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es necesario además que la consecuencia directa de esa suspensión sea el desconocimiento de sus derechos fundamentales.".

Este tipo de medidas de gratuidad del mínimo vital en energía eléctrica tiene antecedentes en el artículo 20 la Ley 188 de 1995 por el cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 -1998, donde se reguló:

"4.1.3.5. Inversión social (subsidios). Es un programa destinado a cubrir el valor de los subsidios por consumo de electricidad y hasta el consumo de subsistencia, de los usuarios ubicados en los estratos socioeconómicos I, II y III, y en un todo de acuerdo con lo estatuido en la Ley 143 de 1994. Para tal efecto manténgase en los 200 KWh el consumo de subsistencia para los usuarios del sector eléctrico en todo el territorio de la Nación exceptuando aquellas entidades territoriales que desde antes del 1º de noviembre de 1994 estuvieran, y a la fecha de la promulgación de esta Ley continúan, aplicando un consumo de subsistencia inferior, y hasta tanto, por ley, cuyo proyecto presentará el Gobierno dentro de los próximos cuatro (4) meses, se fijen, teniendo en cuenta los distintos factores que inciden en el uso de la energía, el consumo de subsistencia para cada una de las regiones del país".

La financiación de las medidas necesarias para garantizar el mínimo vital de energía eléctrica, agua, alcantarillado y gas domiciliario hacen parte del mandato contenido en el artículo 368 de la Constitución Política "La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.".

De los Congresistas,

GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Movimiento Político MIRA

9

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado,** *por la cual se implementa la Gratuidad de la Canasta Vital en los Servicios públicos Domiciliarios de Energía, Agua, Alcantarillado y Gas Domiciliario,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Carlos Alberto Baena López, Manuel Virgüez* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 539- Jueves, 25 de julio de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 02 de 2013 Senado, por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos, humedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral 1

Proyecto de ley número 06 de 2013 Senado, por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino 5

Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado, por la cual se implementa la Gratuidad de la Canasta Vital en los Servicios públicos Domiciliarios de Energía, Agua, Alcantarillado y Gas Domiciliario 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013