



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1826

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de diciembre de 2023

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 328 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates, para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 05 de Diciembre de 2023

Doctor:
ANDRÉS CALLE
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad.

REF: Radicación Proyecto de Ley Estatutaria "Por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates, para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones"

Atento saludo,

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el proyecto de Ley Estatutaria "Por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates, para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones" en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª / 92, en original, dos copias y medio magnético, a fin q se surtan los trámites pertinentes.

Agradeciendo de antemano su colaboración al presente.

Atentamente,


DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. _____ DE 2023

"Por medio del cual se modifica la Ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates públicos para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad para los candidatos a la Presidencia de la República de participar en debates públicos durante el periodo de campaña, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado los programas de gobierno radicados ante la organización electoral o quien haga sus veces.

Artículo 2°. Adiciónese al Título II de la ley 996 del 2005 (reglamentación especial de la campaña presidencial) el Capítulo V-A de la "obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales", en los siguientes términos:

CAPITULO V(A)

OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES

Artículo 28 A. Cantidad de Debates y Fechas. Será obligatorio para los candidatos a la Presidencia de la República reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, a asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña presidencial en la primera vuelta. En caso de que se desarrolle segunda vuelta presidencial, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un (1) segundo debate. Los debates se realizarán a las 20:00 horas el domingo inmediatamente anterior a los comicios electorales.

Artículo 3°. Adiciónese al Capítulo V-A el Artículo 28 B en los siguientes términos:

Artículo 28 B. Emisión. Los debates obligatorios serán realizados y emitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC-. Además, RTVC coordinará y pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados del país, las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan obligatoriamente el debate de forma simultánea.

La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lenguaje de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.

Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno.

Artículo 4°. Adiciónese al Capítulo V-A el artículo 28 C en los siguientes términos:

Artículo 28 C. El Consejo Nacional Electoral en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC, y con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos a la presidencia o representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.

Artículo 5°. Adiciónese al Capítulo V-A el artículo 28 D en los siguientes términos:

Artículo 28 D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados así:

- a) Cancelación de los espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la ley 996 del 2005.
- b) Reducción en un 25% de los recursos establecidos en el numeral 3 del literal A del artículo 11 de la ley 996 del 2005.
- c) Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. _____ DE 2023

"Por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates, para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones"

Exposición de motivos

1. Objeto del proyecto de ley y su contenido

Este proyecto de ley estatutaria tiene como objeto promover la democratización del Estado y aportar en la búsqueda de legitimidad de la política con una medida orientada a garantizar los derechos políticos en la contienda electoral a la presidencia. En aras que los comicios sean un ejercicio abierto, democrático, transparente y que de confianza y garantías para que la ciudadanía de su voto verdaderamente informado en la elección del cargo más importante del país.

Además, en la necesidad de fomentar la participación política y afianzar el sentido de responsabilidad ciudadana sobre lo público, es esencial este cambio normativo, otorgando una mayor garantía de concurrir en las decisiones políticas de la nación.

En ese sentido, este proyecto busca establecer la obligatoriedad para los candidatos a la Presidencia de la República de participar en debates públicos durante el período de campaña, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado los planes de gobierno.

En función de ello, el proyecto de ley adiciona un capítulo V (A) a las disposiciones contenidas en la ley 996 del 2005 *"por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones"*, asuntos que ostentan reserva de ley estatutaria en los términos del artículo 152° de la Constitución Política de Colombia.

Este proyecto contiene un total de 6 artículos. En los que se plantea: 1) El objeto 2) cantidad de debates y las fechas en las que se realizaran 3) La emisión y transmisión del debate obligatorio 4) Responsables, reglas y temas y 5) La sanciones para los candidatos que no participen del debate obligatorio y 6) vigencia y derogatorias.

2. Justificación

2.1. Marco jurídico

El principio democrático, bajo el amparo de la Constitución Política de 1991, desarrolla una multiplicidad de funciones, dentro de las cuales figura aquella consistente en legitimar la subsistencia del Estado Social de Derecho. Es decir que, la democracia se presenta como un principio estructural y valor fundante del orden jurídico, por cuanto permite la expresión espontánea y libre de la voluntad popular, que a su vez sustenta la existencia misma del Estado, en su acepción de nación jurídicamente organizada.

En este mismo sentido, se aduce que la esencia del preámbulo está estrechamente relacionado con la eficacia del derecho de libertad del elector en:

- 1. Expresar libremente sus preferencias respecto de las diferentes opciones; y
- 2. Concurrir a las urnas, también bajo condiciones de plena libertad y autonomía, a votar de conformidad con dichas preferencias

Esta libertad cuenta igualmente con desarrollo en la normatividad internacional debidamente ratificada por Colombia, como lo es el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 de la Convención Interamericana establecen que es derecho de toda persona votar y ser elegido en elecciones periódicas por un sistema de voto secreto "que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores"¹

Y es que en palabras de la Corte Constitucional *"Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad."*²

De allí que resulte a todas luces necesario ofrecer a la ciudadanía una diversidad de medios de participación política, que tiendan a legitimar la supervivencia misma del Estado, como lo sería participar en las contiendas electorales de manera realmente informada dando así el día de los comicios un voto consciente.

¹ https://www.oas.org/d/i/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
² Sentencia C-376 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

2.2. El carácter democrático del Estado y el derecho a elegir y ser elegido

El preámbulo de la Constitución Política establece como valor fundante del Estado su carácter democrático y participativo, lo cual condiciona la interpretación del conjunto del sistema normativo, esto quiere decir que toda norma jurídica debe considerar el respeto a ese marco democrático y participativo en tanto el preámbulo constitucional posee fuerza vinculante. Esto se traduce a demás en el artículo segundo superior que establece que se debe facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Una de las formas en que estos principios se concretan es el derecho a la participación es la conformación, ejercicio y control del poder político, que tiene como una de sus manifestaciones el derecho a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 40 constitucional. El derecho a elegir y ser elegido es un principio fundamental en democracias y sistemas políticos que buscan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Este derecho se refiere a la capacidad de los individuos de participar en la elección de sus representantes y líderes, así como tener la posibilidad de presentarse como candidatos para ocupar cargos públicos.

En términos generales, el derecho a elegir implica que los ciudadanos tienen el derecho de votar en elecciones para seleccionar a sus representantes en los distintos niveles de gobierno, ya sea a nivel local, regional o nacional. Por otro lado, el derecho a ser elegido significa que cualquier persona que cumpla con los requisitos legales puede presentarse como candidato a un cargo público y ser considerado para ocupar ese puesto, siempre y cuando cuente con el respaldo necesario de los votantes. Este derecho es esencial para el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, donde los ciudadanos tienen la oportunidad de influir en la toma de decisiones y de elegir a aquellos que consideran que los representarán de manera adecuada en las instituciones gubernamentales.

Uno de los casos superiores de manifestación de este derecho es el relacionado con el derecho a elegir presidente de la República y ser elegido presidente de la República, que tiene derivación en el artículo 152 constitucional. Este proceso es crucial, ya que se trata de una dignidad central en la toma de decisiones y la representación del país a nivel nacional e internacional. La participación de los ciudadanos en la elección del presidente contribuye a la legitimidad del gobierno y refuerza la idea de que el poder político emana del pueblo. Es fundamental que estos procesos electorales sean transparentes, justos y respeten el principio democrático y participativo para garantizar la legitimidad y la representatividad del presidente elegido.

Sin embargo, debe señalarse que el derecho político de elegir y ser elegido no se limita únicamente a la posibilidad de postularse como candidato a una campaña y a ejercer el sufragio el día de las elecciones. Se trata, más bien de un derecho fundamental que lleva inmanente una prerrogativa a cargo de todos los ciudadanos de poder ver y/o escuchar las ideas que son postuladas por los candidatos para el escrutinio público, de forma que se conozca su ideología, convicciones, propuestas y otros rasgos distintivos, más aún cuando se trata de ver y/o escuchar a los candidatos postulados a la dignidad que otorga la presidencia de la República.

Permitir que todos los ciudadanos tengan acceso a las ideas y propuestas de los candidatos facilita una toma de decisiones informada, promoviendo así la transparencia en la contienda electoral y fortaleciendo la participación de la ciudadanía en la vida política. El derecho a conocer las ideas de los candidatos es esencial para el ejercicio de la democracia. Al tener acceso a la ideología, convicciones y propuestas de los aspirantes a la presidencia, los ciudadanos pueden evaluar de manera crítica y fundamentada las opciones disponibles. Esto contribuye a la formación de una opinión pública informada, fomentando un debate democrático robusto y permitiendo que los ciudadanos elijan a sus representantes en función de sus valores y expectativas.

La posibilidad de ver y escuchar a los candidatos no solo es crucial durante la campaña, sino que también establece las bases para un gobierno transparente y responsable. Al conocer las posturas y propuestas de los candidatos, los ciudadanos están mejor preparados para evaluar el desempeño de los líderes electos una vez que están en el cargo. Esto contribuye a un sistema de rendición de cuentas, ya que los ciudadanos pueden comparar las promesas de campaña con las acciones gubernamentales y exigir responsabilidad a aquellos que han sido elegidos para ocupar cargos públicos.

2.3. La responsabilidad de los candidatos frente a los derechos del elector

Los candidatos a la presidencia de la República de Colombia tienen deberes frente a los derechos del elector debido a la naturaleza misma de un sistema democrático basada en una representación responsable:

- 1) al postularse asumen la responsabilidad de representar a todos los ciudadanos de manera justa e inclusiva;
- 2) tienen el deber de conducir campañas electorales transparentes y éticas, proporcionando información precisa sobre sus plataformas y propuestas para que los electores tomen decisiones informadas;

2.4. La responsabilidad de los partidos políticos

La calidad de los candidatos no debe valorarse como sujetos particulares individualmente considerados, sino que representan los deberes democráticos y participativos de la organización política que avaló y permitió su inscripción en las elecciones para Presidente de la República, y frente a los cuales, para los fines eminentemente democráticos, los ciudadanos están en estado de subordinación, porque no intervienen en la toma de decisiones que les incumben ni intervienen en la elaboración de las propuestas que serán puestas a consideración del electorado.

2.5. La campaña electoral y el acceso a medios de comunicación

La campaña electoral es definida en el artículo segundo de la Ley 996 de 2005 como el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos. En un sistema democrático como el colombiano, una campaña electoral es un proceso organizado y regulado en el cual los candidatos y partidos políticos compiten para persuadir a los votantes y ganar su apoyo en las elecciones. Estas campañas son fundamentales para el funcionamiento de la democracia, ya que brindan a los ciudadanos la oportunidad de conocer a los candidatos, sus propuestas y sus visiones para el país.

En Colombia, las campañas electorales suelen tener un período definido que antecede a las elecciones. Durante este tiempo, los candidatos buscan promover sus ideas, conectarse con los votantes y generar apoyo para sus candidaturas. Los candidatos utilizan diversos medios de comunicación, como la televisión, la radio, los periódicos, las redes sociales y los eventos públicos, para difundir sus mensajes. La publicidad electoral está regulada por la ley para garantizar la equidad y evitar prácticas desleales.

Los ciudadanos participan activamente en la campaña, asistiendo a eventos, expresando sus opiniones en las redes sociales, y, finalmente, votando en el día de las elecciones. La participación ciudadana es esencial para el éxito de la democracia y para asegurar que los líderes electos reflejen los intereses y valores de la población.

En este sentido, la Ley 966 de 2005 en su artículo 23 establece la regulación referida al acceso a medios de comunicación por parte de los candidatos que adelanten campaña para ser elegidos como presidente de la República:

Artículo 23. Acceso Al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional. Durante el período de campaña presidencial los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de

3) deben trabajar para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a la participación en el proceso electoral, abogando por la eliminación de barreras que puedan obstaculizar el ejercicio del derecho al voto informado y promover la inclusión de todas las voces en el debate público.

En el caso de candidatos a la presidencia de la República que acudan a la segunda vuelta, se trata de personas que, aunque ostentan una mera expectativa de acceder a la presidencia de la República, lo cierto es que en esta instancia (segunda vuelta presidencial), con seguridad ejercerán un cargo público de interés nacional, pues quien quede de segundo en las elecciones, podrá tomar posesión como senador de la República, conforme lo prevé el inciso cuarto del artículo 112 constitucional.

No se trata entonces de un simple derecho en un solo sentido (a favor del candidato o su partido), sino que, por el principio democrático y participativo incluido en el preámbulo constitucional, dicha prerrogativa lleva implícito un deber y obligación de hacer uso de esos derechos frente a los demás beneficiarios de dicha prestación, que no son otros que los ciudadanos a quienes éstos pretenden convencer. En otras palabras, los debates presidenciales son en sí mismos considerados, un derecho del candidato para exponer sus ideas, pero al mismo tiempo un deber frente al conglomerado social.

Aspecto que en las últimas elecciones no se materializó así, al ser en este momento una alternativa para el candidato y no una obligatoriedad como lo podemos observar en la siguiente tabla:

Elecciones	Candidatos que no participaron en debates presidenciales
2006	Candidato Álvaro Uribe Vélez se negó a participar de debates presidenciales
2010	Todos los candidatos presidenciales asistieron a los debates
2014	Candidato Juan Manuel Santos no asistió a debates presidenciales
2018	Candidato Iván Duque no asistió a debates presidenciales en segunda vuelta
2022	Candidatos Gustavo Petro y Rodolfo Hernández se ausentaron en diferentes ocasiones a debates de segunda vuelta

comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.
2. Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.
3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

El Consejo Nacional Electoral mediante Resolución asigna y difunde los espacios que pueden usar los candidatos presidenciales dentro de los contenidos institucionales en radio y televisión nacional, donde se destaca el asignado a los debates mencionados en la Ley 966 de 2005.

2.6. Los debates y el voto informado

Si bien los planes de gobierno se ponen a disposición de la ciudadanía en la página web de los candidatos, ese mecanismo de comunicación de la plataforma de gobierno, las propuestas y apuestas de los candidatos resulta insuficiente si se piensa en el gran número de electores que no tienen acceso a internet, o no pueden o no entienden los postulados consignados por escritos en esos documentos.

La importancia de la elección presidencial exige respecto de la ciudadanía, garantizar el derecho fundamental a participar, como futuro elector, en la conformación del poder político, y de esta forma, poder asumir con seriedad una posición para el día de las elecciones, lo cual demanda la garantía de su derecho de acceso a información sobre los programas y propuestas que se ponen a su consideración como votante, lo cual permite emitir un voto informado.

El voto informado se refiere a la práctica de emitir un voto después de haber adquirido un conocimiento adecuado sobre los candidatos, sus propuestas, y otros aspectos relevantes relacionados con el proceso electoral. En lugar de votar de manera impulsiva o basándose en información limitada, los votantes informados se esfuerzan por obtener una comprensión completa de los temas y candidatos antes de tomar una decisión.

Algunos elementos clave del voto informado incluyen:

- a) Conocimiento de la revisión de las plataformas políticas, antecedentes, experiencias previas, y cualquier otra información relevante que ayude a evaluar la idoneidad para el cargo de los candidatos;
- b) Reconocimiento de problemas clave y las posturas de los candidatos sobre estos problemas y cómo planean abordarlos;
- c) Observación de debates donde los candidatos discuten sus puntos de vista y responden preguntas, lo cual proporciona una visión más directa de las ideas y habilidades de los candidatos.

A partir de estos elementos los votantes son capaces de evaluar críticamente la información que encuentran y se les presenta y de discernir entre hechos y opiniones. Están dispuestos a cuestionar afirmaciones y a buscar evidencia que respalde las promesas y propuestas de los candidatos, lo cual redundará en una mejor y mayor participación ciudadana y en un interés mayor en el control social a la gestión pública.

En sintonía con esta relevancia de la ciudadanía en el proceso democrático, en el ordenamiento jurídico colombiano se reconoce la necesidad de asegurar que la información relevante para la toma de decisiones electorales sea accesible a todos. Es así como se consagra el derecho de las organizaciones políticas a acceder a los medios de comunicación, una disposición destinada a facilitar a la ciudadanía el conocimiento detallado de los candidatos, sus ideologías y propuestas.

Dada la importancia de la elección del presidente de la República en Colombia, se ha considerado necesario en el ordenamiento jurídico la necesidad de incluir un derecho de acceso a los medios de comunicación por parte de las organizaciones

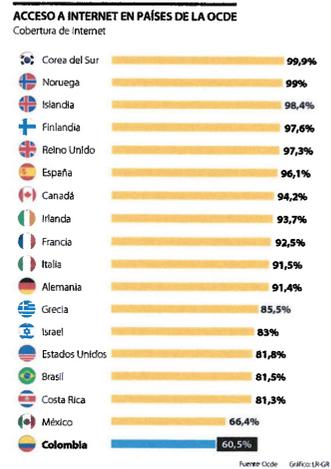
políticas (partidos políticos, movimientos sociales y políticos, grupos significativos de ciudadanos). Este derecho tiene implícito un deber frente a la ciudadanía de permitirle conocer los candidatos, ideas y propuestas, en tanto los candidatos representan a las organizaciones políticas que les dieron su aval.

Aunque existen múltiples modalidades de exposición en los medios de comunicación, el intercambio, confrontación y contrastación de ideas que genera un debate, no se supe con entrevistas, comunicados o avisos en medios de comunicación o redes sociales.

3. Acceso ciudadano a los programas de gobierno

3.1. Cobertura de internet en Colombia: la más baja de la OCDE

Según la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) Colombia es el país miembro con menor cobertura de internet en el puesto 38, con el 60,5% de población con acceso a este servicio. Esta posición está muy lejos entre los países que lideran estos accesos, como es el caso de Corea con el 99,9% y Noruega con el 99%.



Cabe resaltar que la brecha digital en Colombia no solo tiene que ver con el acceso a internet, según la OCDE, Colombia es el país con el porcentaje más reducido de computadores en los hogares, con 37,2%; seguido por Brasil, 39,2%; México, 44,2%; Turquía, 50%; y Costa Rica, 52,8%. Además, en Colombia la mayoría de los ordenadores se encuentran en las zonas urbanas. Bogotá y el Valle del Cauca son las zonas con mayor porcentaje de acceso a internet, con cifras de 81,5% y 79,0%, respectivamente. Seguidos por Risaralda (72,8%); Tolima (67%) y Caldas (66,8%). En contraposición, se ubican; Vichada (4,6%), Vaupés (10,6%) y Chocó (14,6%).

3.2. RTVC como sistema que alcanza casi la totalidad el territorio colombiano

El sistema de medios públicos de Colombia RTVC tiene como objeto participar en cualquier etapa de la cadena de agregación de valor de contenidos multiplataforma de audio, video, y/o digitales incluidos los relacionados con la memoria histórica, para sí mismo o para terceros dentro y fuera del territorio nacional; así como ofrecer todos los servicios asociados con la comunicación, promoción y divulgación, en cualquier plataforma, incluyendo la prestación de del servicio de asistencia técnica en todos aquellos temas en que cuente con la idoneidad y experiencia requerida, de acuerdo con lo determinado en la Ley (Escritura pública 2126 de 2020. Artículo 4).

Para ello, dentro de sus actividades se encuentran: 1) Programar la televisión pública nacional, radio pública nacional, en todas las plataformas que se dispongan y existan para tal fin; 2) Idear, crear, producir y desarrollar directamente o a través de terceros cualquier tipo de formato audiovisual, sonoro, multiplataforma, y contenidos digitales y/o convergentes, para ser transmitidos por sus propias plataformas o plataformas de terceros; y 3) Transmitir programas educativos, culturales, deportivos, recreativos, informativos, de ciencia y tecnología, y entretenimiento.

Las marcas de radio y televisión de RTVC: Señal Colombia, Canal Institucional, Radio Nacional de Colombia, Radionica y RTVCPlay llegan en la actualidad al 96% de la población colombiana. Gracias a los esfuerzos del Sistema de Medios Públicos para ampliar su cobertura en Televisión Digital Terrestre, TDT. De esta manera, RTVC se ratifica como el sistema de medios con más cobertura en Colombia, siendo la única opción que llega a rincones periféricos y apartados del país con su oferta de información, entretenimiento y educación.

Adicionalmente, RTVC adelanta la implementación del punto 6.5 del Acuerdo de Paz, según el cual los municipios más afectados por el conflicto armado deben contar con un medio radial de comunicación público, neutral y con una gran

responsabilidad social, por lo que actualmente se han puesto al aire 16 Emisoras de Paz, alcanzando el 80% de la meta establecida.

4. Derecho comparado

La reglamentación del debate presidencial no es un tema que sea de interés exclusivamente nacional o producto del clima de la última elección, es un tema de larga tradición y data a nivel mundial. La obligatoriedad de asistir a debates no es ajena a la tradición latinoamericana sino cada vez toma más fuerza, ejemplo de ello:

País	Norma que regula
 Brasil	<p>Ley 13488 de 2017</p> <p>Mínimo de debates obligatorios: 2</p> <p>Art. 46. Independientemente de la transmisión de propaganda electoral gratuita en el horario definido en esta Ley, se permite la transmisión por estación de radio o televisión de debates sobre elecciones mayoritarias o proporcionales, asegurando la participación de candidatos de partidos con representación en el Congreso Nacional de al menos cinco parlamentarios, y el resto se permiten, observándose lo siguiente:</p> <p>I - en elecciones mayoritarias, la presentación de debates podrá realizarse:</p> <p>a) conjuntamente, con todos los candidatos para el mismo cargo electo presentes; b) en grupos, con al menos tres candidatos presentes;</p> <p>II - en las elecciones proporcionales, los debates deben organizarse de manera que se asegure la presencia de un número equivalente de candidatos de todos los partidos para un mismo cargo electivo y podrán desarrollarse durante más de un día, respetando la proporción establecida de hombres y mujeres en § 3 del art. 10 de esta Ley; (Redacción dada por la Ley N° 14.211, de 2021)</p> <p>III - los debates deben formar parte de un programa previamente establecido y publicado por la emisora,</p>

<p>siendo la elección del día y del orden de intervención de cada candidato mediante sorteo, salvo acuerdo en otro efecto entre los interesados y coaliciones.</p> <p>1.º Se permitirán los debates sin la presencia de un candidato de un partido, siempre que el medio de comunicación responsable acredite haberlo invitado al menos setenta y dos horas antes del desarrollo del debate.</p> <p>2.º Se prohíbe la presencia de un mismo candidato a elecciones proporcionales en más de un debate en la misma emisora.</p> <p>3. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo somete a la empresa infractora a las sanciones previstas en el art. 56.</p> <p>4.º El debate se realizará conforme a las reglas establecidas en un convenio suscrito entre los partidos políticos y la persona jurídica interesada en la realización del evento, siendo informado al Tribunal Electoral. (Incluido por la Ley N° 12.034, de 2009)</p> <p>5.º Para los debates que tengan lugar en la primera vuelta de las elecciones, se considerarán aprobadas las reglas, incluidas las que definen el número de participantes, que obtengan el acuerdo de al menos 2/3 (dos tercios) de los candidatos elegibles, en el caso de mayoría electoral, y al menos 2/3 (dos tercios) de los partidos con candidatos elegibles, en el caso de elecciones proporcionales. (Redacción dada por la Ley N° 14.211, de 2021)</p>	<p>locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.</p> <p>2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.</p> <p>3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.</p> <p>4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.</p> <p>5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El</p>
 <p>México</p> <p>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Mínimo de debates obligatorios: 2</p> <p>CAPÍTULO VIII De los Debates Artículo 218.</p> <p>1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos</p>	<p>públicos del país dispondrán lo necesario para la producción técnica y transmisión del debate</p> <p>Artículo 3. La organización del debate será competencia de la Corte Electoral, en consulta con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay. La Corte Electoral dispondrá las reglas que lo regirán y procurará hacerlo en acuerdo con los participantes y el o los moderadores.</p> <p>Artículo 4. El debate deberá observar los principios de trato equitativo e imparcial para con los participantes, así como garantizar la efectiva exposición e intercambio de posiciones entre estos y los periodistas que puedan intervenir, según la modalidad de organización que se disponga.</p> <p>Artículo 5. Los candidatos a la Presidencia de la República referidos en el artículo 1º que se nieguen a participar del debate no percibirán la contribución del Estado para los gastos de la segunda elección nacional prevista en el artículo 20 de la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009.</p>
<p>Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.</p> <p>6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:</p> <p>a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;</p> <p>b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y</p> <p>c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.</p> <p>7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.</p>	<p>Ley 19827 de 2019</p> <p>Mínimo de debates obligatorios: 1</p> <p>Artículo 1. Declárase de carácter obligatorio la celebración de un debate entre los candidatos a la Presidencia de la República que, no habiendo logrado la mayoría absoluta de votos requeridos para ser electos en la fecha establecida en el numeral 9º) del artículo 77 de la Constitución de la República, deban comparecer a una segunda elección, tal como lo establece el artículo 151 de la Constitución. El debate se realizará de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley.</p> <p>Artículo 2. El debate que se celebre será transmitido en vivo y en horario central por cadena nacional de radio y televisión, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014 y su duración no excederá las dos horas. El Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional y todo el sistema de medios</p>
 <p>Uruguay</p>	<p>Ley 27337 de 2017</p> <p>Artículo 2: Incorpórese el artículo 64 quinquies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 64 quinquies: Obligatoriedad de los debates. Establécese la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones políticas.</p> <p>Artículo 3: Incorpórese el artículo 64 sexies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945</p>  <p>Argentina</p>

<p>y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 64 sexies: Alcance de la obligatoriedad. La obligatoriedad fijada en el artículo anterior comprende a todos los candidatos cuyas agrupaciones políticas superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reguladas por la ley 26.571.</p> <p>Artículo 4: Incorpórese el artículo 64 septies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 64 septies: Incumplimiento. La Cámara Nacional Electoral convocará a quienes estén obligados a participar del debate en los cinco (5) días hábiles posteriores a su proclamación como candidatos, una vez superadas las elecciones primarias, a fin de determinar su voluntad de participación en el debate fijado por esta ley. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual, establecidos en el Capítulo III bis del Título III de la ley 26.215, incorporado por el artículo 57 de la ley 26.571. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.</p> <p>Artículo 5: Incorpórese el artículo 64 octies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 64 octies: Temas a debatir. La Cámara Nacional Electoral, con asesoramiento de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas</p>	<p>con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos o representantes de las organizaciones políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores de los mismos y los temas a abordar en cada uno de ellos. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en la Cámara Nacional Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.</p> <p>Artículo 6: Incorpórese el artículo 64 nonies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 64 nonies: Cantidad de Debates y Fechas. Las temáticas mencionadas en el artículo anterior se abordarán en dos (2) instancias de debate, uno de los cuales deberá llevarse a cabo en el interior del país, en la capital de provincia que determine la Cámara Nacional Electoral. Los debates tendrán lugar dentro de los veinte (20) y hasta los siete (7) días anteriores a la fecha de la elección. En caso de que la elección presidencial se decida a través del procedimiento de ballottage, se realizará un debate adicional, con los candidatos que accedan a la elección definitiva, el que tendrá lugar dentro de los diez (10) días anteriores a la fecha de la elección.</p>
<p>primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)</p> <p>Así las cosas, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, al respecto de esto la misma Corte señaló en la Sentencia C-507 de 2008, que si bien</p> <p>"(...) El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (...)" (subrayado fuera de texto)</p> <p>Sin embargo, el constituyente en la Ley 819 de 2003, lo que busca era garantizar la efectiva puesta en marcha de las iniciativas, que no se consigue únicamente con la expedición de la ley, la atención a la fuente de recursos es clave para lograr la ejecución de ésta.</p> <p>Por tanto, al revisar con detenimiento el articulado se puede aseverar como el mismo utiliza verbos rectores del articulado de carácter facultativo, sin imponer o condicionar al Gobierno en relación a partidas presupuestales o incorporaciones que vulneren su autonomía presupuestal, por tanto, este proyecto de ley se enmarca en la competencia de iniciativa del gasto que tiene el Congreso, sin vulnerar el marco fiscal a mediano plazo.</p> <p>6. Aspectos positivos de la obligatoriedad de asistencia a debates presidenciales</p> <p>En el marco del fortalecimiento de la democracia en Colombia, es imperativo establecer mecanismos que fomenten la transparencia y la participación ciudadana en el proceso electoral. La obligatoriedad de la asistencia de los candidatos presidenciales a debates se erige como una herramienta fundamental para que la ciudadanía conozca a fondo las propuestas, planes y visiones de aquellos que buscan liderar el país. La exposición pública de ideas y la confrontación de opiniones en debates proporcionan a los votantes una visión más clara de las posturas de los candidatos, permitiéndoles tomar decisiones informadas y conscientes en el ejercicio de su derecho al voto.</p>	<p>5. IMPACTO FISCAL</p> <p>En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 y C- 766 de 2010 ha reiterado que:</p> <p>"(...) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador</p> <p>Asimismo, la participación en debates contribuye a la construcción de una cultura política basada en el diálogo y el intercambio de ideas. La obligatoriedad de asistir a estos eventos no solo garantiza la exposición de plataformas políticas, sino que también promueve un ambiente de debate respetuoso y constructivo. Al fomentar el diálogo público, se nutre el tejido democrático, generando una ciudadanía más crítica y comprometida con el devenir político de la nación.</p> <p>La exposición detallada de propuestas y la confrontación de ideas en un formato accesible para la población facilita la comprensión de los programas políticos y su impacto en la sociedad. Este proceso educativo fortalece la capacidad de discernimiento de los votantes y, por ende, mejora la calidad de las decisiones electorales. Además, la participación en debates permite a los candidatos presentar sus argumentos de manera más completa y detallada que en otros formatos de comunicación política. El electorado, al tener acceso a información más profunda, puede evaluar de manera más precisa la viabilidad y coherencia de las propuestas presentadas. Así, se fomenta un debate público más sofisticado y se eleva el nivel de exigencia de la ciudadanía hacia sus futuros líderes.</p> <p>Cuando los líderes políticos se someten a la exposición pública y al escrutinio de la ciudadanía, se genera un vínculo más estrecho entre los representantes y los representados. Esta conexión directa reduce la percepción de distancia entre los ciudadanos y los líderes políticos, generando confianza en las instituciones democráticas. En última instancia, la legitimidad institucional se consolida cuando los ciudadanos sienten que tienen un papel activo y que su voz cuenta en la toma de decisiones políticas.</p> <p>Al promover la participación de distintas voces y corrientes ideológicas en un mismo escenario, se enriquece el debate público y se amplían las perspectivas consideradas en la toma de decisiones. Este enfoque inclusivo no solo beneficia a la sociedad al garantizar una representación más completa de sus intereses, sino que también favorece la construcción de consensos y la búsqueda de soluciones más equilibradas. La obligatoriedad de los debates desalienta prácticas políticas basadas en el populismo y la demagogia, ya que los candidatos se ven compelidos a sustentar sus propuestas de manera argumentada y coherente. Esta exigencia contribuye a la formación de un electorado más crítico y reflexivo, capaz de discernir entre discursos vacíos y propuestas fundamentadas. En consecuencia, se promueve un espacio político en el que la calidad del discurso y la consistencia de las ideas priman sobre estrategias superficiales de persuasión.</p>

7. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de ley estatutaria. "Por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos presidenciales de asistir a debates, para presentar a la ciudadanía su programa de gobierno y se dictan otras disposiciones"

En razón, a que en la actualidad no existe una legislación clara en esta materia y al no existir una obligación clara y expresa queda facultativo la posibilidad de comparecer a debates presidenciales, siendo necesario para garantizar los derechos electorales y escenarios deliberativos y participativos de los ciudadanos la realización de estos ejercicios democráticos de forma obligatoria.

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

Stamp from CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL. Date: 05 de diciembre del año 2023. Project No. 326. Signed by A.R. David Racero.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

Bogotá D.C., Noviembre de 2023

Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

REF: PROYECTO DE LEY 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA"

Respetado doctor Lacouture.

En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el PROYECTO DE LEY 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA"

Adjunto original y dos (2) copias del documento.

Cordialmente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara CITREP-13
Bolívar-Antioquia

Handwritten signatures: Juan Pablo Salazar, Karen López, Jhon Fredy Juñe, and others.

Handwritten signatures: Luis Ramiro Rios, Jhon Fredy Juñe, Juan Darío González, Karen López, Tamar Mosquera Torres, and Leonor Palencia.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

Índice.

- I. Situación de los organismos comunales en el país.
- II. Necesidad de un Acuerdo Social.
- III. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.
- IV. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares
- V. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.
- VI. Descripción del articulado.
- VII. Conflicto de intereses.
- VIII. Impacto fiscal.

I. Situación de los organismos comunales del país.

En Colombia, los organismos comunales son la más numerosa forma de agrupación comunitaria.

Según la información reportada en la página del Ministerio del Interior¹, para el año 2021 se reportó un número aproximado de 63.153 juntas de acción comunal ubicadas en el ámbito rural y urbano, y 1.425 asociaciones de juntas de acción comunal; figuran también 34 federaciones y 1 confederación. Así, esta forma de organización comunitaria ha tenido una importante incidencia en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, obras de arte, caminos, puestos de, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

¹ Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/PRESENTACION%20CONGRESO%20IVC.pdf>

Únicamente en Bogotá se reportan 1.680 juntas de acción comunal, 20 Asojuntas, 25.000 dignatarios y las más de 400.000 personas afiliadas, según lo reportó el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC² luego del encuentro para socializar la Política Pública Distrital de Acción Comunal de las vigencias 2023-2034, la cual se estructuró sobre cuatro ejes: (1) fortalecer de las capacidades organizativas, (2) visibilizar la gestión y buenas prácticas, (3) fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control, y (4) afianzar el sistema tecnológico, aspectos que beneficiarán positivamente a las organizaciones comunales.

En los últimos años el Estado ha hecho importantes esfuerzos, pero insuficientes para apoyar la gestión de estas organizaciones, unidades fundamentales de la economía popular, comunitaria y solidaria. Es necesario un acuerdo social para promover y fortalecer éste tipo de organizaciones y así lograr la satisfacción de un mínimo constitucional y alcanzar una verdadera inclusión y promoción comunitaria en torno a dichas organizaciones e instituciones.

Como consideración previa, conviene citar la definición con la que el Consejo de Estado se aproximó a las instituciones de acción comunal:

*"Las Juntas de Acción Comunal, tal como se definen al tenor del artículo 1º del decreto 1930 de 1.979, son personas jurídicas particulares, bajo la forma de "corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar", quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus órganos, cual es el de la asamblea de socios. Su carácter de corporación privada se da no obstante encontrarse sujetas a la regulación, control y vigilancia del Estado, como lo están muchos entes de carácter privado, precisamente por sus fines enteramente cívicos"*³.

Desde el punto de vista gubernamental, la primera apuesta del Ejecutivo fue proferir la política pública para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia, contenida en el Documento CONPES 3955 de 2018, que actualizó las pautas establecidas en el CONPES 3661 de 2010. Debe aclararse que el CONPES 3955⁴, requirió un diagnóstico que supuso la realización de 15 talleres departamentales, así como la socialización y ajuste del diagnóstico en 31 departamentos, para lo cual se celebraron 101 mesas con 750 líderes. Posteriormente, se construyó el documento con

² Información recuperada en <https://www.participacionbogota.gov.co/los-comunales-recibieron-la-politica-publica-de-accion-comunal-2023-2034>

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 22 de junio de 2000, Radicación: 5463, Actor: Luis Emilio Sosa Hernández; C.P. Juan Alberto Polo

⁴ Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/Presentacion%20C3%83n%20CONPES%203955%202018%20%20Actualizada.pdf>

el concurso del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, y se aprobó por parte del Consejo de Ministros.

Como segundo ejemplo de promoción se debe citar una de las formas de implementación del CONPES 3955 de 2018, que contiene la Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia, para lo cual en la vigencia 2022-II el Ministerio del Interior, Banco de Proyectos para la Acción Comunal y Participación Ciudadana, se dio apertura a la convocatoria del programa de Dotaciones Comunales a fin de "Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo Comunitario, lideradas por las organizaciones comunales del País"⁵.

Es esta una de las estrategias para alcanzar el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal desde la identificación de las necesidades organizativas de sus planes de acción, y tiene como propósito dotar a las organizaciones de acción comunal con elementos físicos que les permitan desarrollar programas y gestiones para el desarrollo social y comunitario, así como la ejecución de las actividades propias de la Acción Comunal de acuerdo con el marco jurídico y su objeto, el cual consiste en promover un desarrollo integral sustentable y sostenible construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Es importante mencionar que los organismos comunales pueden acudir al Banco de Proyectos para las Comunidades, liderado por el Ministerio del Interior, con el que se busca promover mejores condiciones de vida e inclusión de todas las poblaciones rurales y urbanas del país sujeto de atención de esta cartera ministerial. A través de este ciclo, el Ministerio materializa el diálogo social con inversión, promoverá la reactivación económica, el fortalecimiento de la infraestructura social, del tejido social y la defensa de los derechos humanos, para lo cual se asignan recursos destinados a las organizaciones de personas sujeto de especial protección constitucional y con acciones en el territorio.

II. Necesidad de un Acuerdo Social

Atendiendo las consideraciones expuestas en el numeral anterior, sumado a la dispersión normativa y a la ausencia de un ordenamiento regulador que tenga vocación de permanencia, se evidencia la necesidad de un acuerdo social para dotar a los organismos comunales de unos parámetros normativos que permitan y conduzcan a su fortalecimiento y desarrollo.

⁵ Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%20C3%83n%20Dotaciones%20Comunales/2.%20Dotaciones%20Comunales.pdf>

En esa línea, el Gobierno nacional presentó y el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado **Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026**, hoy Ley 2294 de 2023 y que plantea algunas pautas en la materia.

Así, fija su atención en el **reconocimiento e impulso a la Economía Popular y comunitaria**, de manera que para evitar que los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria (en adelante EPC) sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población⁶.

En esa misma línea se plantean **apoyos para la sostenibilidad de las actividades de la EPC**, con mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizativas de la EPC, con la promoción de la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad organizativa, técnica y productiva y la creación de instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles.⁷ No obstante, dichos lineamientos y apoyos son temporales e insuficientes para el fortalecimiento y desarrollo de los organismos comunales.

De otra parte, el PND también contempla el **derecho humano a la alimentación** y a los bienes públicos, y para que el país sea potencia de la vida es importante garantizarlos, pues implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada y el acceso a valores de uso, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades. Los organismos comunales podrían tener un papel importante en la producción, comercialización y transformación de alimentos, así como en la provisión de bienes públicos para garantizar dichos derechos tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Para ello es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios y la oferta de bienes y servicios públicos, con participación activa de los organismos comunales, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, la construcción de obras públicas y la inclusión de las comunidades.

En el PND 2023-2026 se reconoce la importancia de la economía popular y comunitaria, y la necesidad de una transformación rural que genere riqueza bajo un esquema o acuerdo social en el que los sectores populares pueden tener como socio al Estado y el

⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pag 50

⁷ Ibidem, pag 51

estado ser parte de un movimiento popular y social transformador. Esa iniciativa gubernamental se valora con muy buenos ojos, sin perjuicio de requerir regulaciones y lineamientos normativos de carácter permanente orientados al fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales, que permitan y potencien su fortalecimiento y desarrollo.

III. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.

El Gobierno nacional tiene como objetivo y estrategia promover la economía popular y comunitaria EPC, a través del fortalecimiento de organizaciones populares y comunitarias como las JACs y otros organismos comunales. En ese sentido, esta iniciativa legislativa resulta fundamental para cumplir con los objetivos del Gobierno nacional, pues permitirá fortalecer los organismos de acción comunal para que cuenten con herramientas que les permita gestionar recursos y proyectos para sus comunidades, además de fortalecerse y desarrollarse como organizaciones populares, comunitarias y solidarias.

Es con ese fin que en éste proyecto de ley se proponen medidas concretas para el fortalecimiento organizacional, financiero y social de los organismos comunales.

En esta línea, y como primera medida, se advirtió la necesidad de crear un Sistema de Información de Organismos Comunales, el cual consolidará la información socioeconómica y organizacional y estará bajo la custodia del Ministerio del Interior, y que operará de manera articulada con la información que recauda y sistematiza el DANE.

Una segunda medida está dirigida al deber del Estado, y en concreto del Gobierno, de diseñar e implementar políticas públicas que también contribuyan a impulsar el actuar de esas organizaciones comunitarias. Nótese que este artículo comporta una autorización y deber legal, y aún cuando el texto del proyecto propone medidas específicas de fortalecimiento, esto no obsta para que el Ejecutivo proponga y diseñe nuevas políticas, planes, programas y proyectos que robustezcan lo aquí planteado.

En este punto se reitera el mandato constitucional del artículo 113 superior, según el cual "[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines", de manera que el cumplimiento del artículo propuesto será un fundamento suficiente para convocar el engranaje de las distintas entidades que pudieren tener competencia para hacerlo realidad.

La tercera medida está dirigida al fortalecimiento social de los organismos comunales,

para lo cual se demanda, tanto del Gobierno nacional como de los territoriales, la creación y puesta en marcha de capacitaciones relacionadas con la misma constitución y organización, así como gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos y demás temas que tienen una incidencia directa en el funcionamiento de la organización.

No se puede perder de vista que muchas asociaciones fracasan por no tener una formación e información clara con relación a los objetivos y misión de ese acuerdo de voluntades, pues si bien las personas se unen de manera autónoma, hay decisiones que se someten a la democracia y principios solidarios que los gobiernan. Así, el Estado debe apostar para que los asociados encuentren en las formas solidarias el logro de un orden económico social y justo, y que no se limita a la facultad de crearlas, sino a que permanezcan.

Como cuarta medida, el proyecto consagra la educación y promoción, medida que se complementa con la anterior, pero está dirigida puntualmente a aquellos aspectos propios de la administración, planeación de proyectos y aspectos básicos de la contratación, todo lo cual apunta a fortalecer las competencias y permitir que estos organismos participen en igualdad de condiciones en los escenarios comerciales y mercantiles.

De esta manera, la participación en procesos formativos ofertados por parte de entidades como el SENA y la ESAP, tendrá un impacto positivo tanto en el organismo, como de cara a la sociedad, ámbito en el cual se visibilizará la operación de los mismos y lo que ellos representan, es decir, el sentir de las comunidades que lo integran y que no tiene otro propósito que contribuir a la satisfacción de sus necesidades y solución de las problemáticas que los afectan.

La quinta medida se dirige al fortalecimiento financiero, pues para participar en el desarrollo de las dinámicas del Estado Social de Derecho, se exige un apalancamiento y capital financiero que muchas veces está vedado para estar organizaciones comunales, en su mayoría creadas en zonas rurales y dispersas.

Así, con el fin de evitar que las políticas públicas no sean sino letra muerta, este proyecto propone que se creen líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de los organismos comunales. Es con ello que se garantizaría una igualdad de condiciones en la eventual participación en una convocatoria u oferta contractual, pues solo si el Estado ordena que se flexibilicen los requisitos para que dichos organismos puedan financiar el capital de trabajo, activos y demás necesidades de índole económico, podrán robustecerse como agrupación y consolidar su gestión.

Se reitera que las medidas que fortalezcan los organismos comunales en los ámbitos

organizacional, financiero y social, trazan un contenido mínimo de los aspectos que se han de regular en cada uno de esos componentes, sin perjuicio, claro está, de que se consideren nuevas medidas que materialicen el espíritu del legislador y los postulados constitucionales. Esto, además, contribuirá a garantizar la participación de estas agrupaciones en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en los territorios respectivos, ampliando así el alcance de la gestión del Estado.

La sexta medida, denominada compras públicas a organismos comunales, abre el espacio para que las agrupaciones comunitarias se proyecten y logren hacer parte de tan importantes mecanismos de abastecimiento y comercialización de bienes, con lo que se fomenta tanto la organización autónoma de los organismos, así como se otorga la posibilidad de participar en las cadenas productivas y comerciales de la nación. De manera paralela se fomentaría la producción agrícola y permitiría que los campesinos conozcan más de cerca los procesos de comercialización de sus productos.

Con ello se atienden dos frentes importantísimos: (i) se robustecen las cadenas productivas de la comunidad, y (ii) se garantiza el abastecimiento a la comunidad, todo lo cual contribuye a la materialización de los fines del Estado en aquellos territorios rurales y de difícil acceso, con apoyo en los usos y costumbres ya establecidos. Aunado a ello, las redes se tornan en un mecanismo importantísimo de cara a garantizar la seguridad alimentaria en una nación.

La séptima medida tiene que ver con el fortalecimiento organizacional, y no es sino una habilitación legal para que el Gobierno regule lo pertinente. Con esto se busca prevenir, nuevamente, que muchos dispositivos normativos devengan en ineficaces por la evidente desventaja de estas agrupaciones sin ánimo de lucro frente a otras formas y agrupaciones que tienen un evidente ánimo de lucro y extensa experiencia.

De hecho, una de las líneas propuestas es la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, las alianzas público-populares, así como asociaciones y convenios, de lo cual se hará referencia en el siguiente acápite.

En lo que tiene que ver con los beneficios para los dignatarios, no se persigue otra cosa que el fomento en la dirección y liderazgo de los organismos comunitarios, pues es un hecho que es una labor demandante y que muchas veces se abandona por cuenta de las obligaciones laborales ordinarios y la necesidad de contar con un ingreso que por lo menos soporte los gastos generados por la representación legal.

IV. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares

La Constitución Política se refiere expresamente a las sociedades de economía mixta en los artículos 150.7, 300, 313 y transitorio 20, sin definir la naturaleza jurídica ni el régimen aplicable a dichas entidades, para lo cual se acude a criterios normativos:

Definición:

La **Ley 489 de 1998** consagra, entre otros aspectos, la estructura general de la administración pública nacional y dentro de esta figura la rama ejecutiva del poder público, que incluye en el sector descentralizado a las sociedades de economía mixta (artículos 38 y 68). El artículo 97 las define en los siguientes términos⁸:

*"Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. "Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen. "Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado"*⁹.

El inciso segundo de esta norma condicionaba la categorización de una entidad como "sociedad de economía mixta" al hecho de que la participación estatal en la misma fuera igual o superior al 50% de su capital suscrito y pagado, aparte que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 953 de 1999.

De ahí que, a partir de la publicación de esta sentencia, se pueda entender que las sociedades de economía mixta son aquellas que crea o autoriza el legislador (en el orden nacional), las asambleas departamentales o los concejos municipales y distritales (en sus respectivos niveles) y cuyo capital se compone de aportes (distintos de inversiones temporales de carácter financiero) efectuados tanto por particulares como por entidades públicas de cualquier tipo, independientemente del porcentaje o grado de participación que el Estado tenga en dicho capital¹⁰.

⁸ Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

⁹ Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

¹⁰ Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Creación:

En cuanto a la creación, varios artículos de la Ley 489 reiteran que se requiere autorización de la ley, de las ordenanzas o de los acuerdos municipales o distritales, según el caso (artículos 49, 50, 69, 97 y 98), y el parágrafo del artículo 49 precisa que las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, "se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden (...)"¹¹.

Administración:

Respecto de su ubicación en la administración pública, además de lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas, los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998 disponen que las sociedades de economía mixta forman parte de la rama ejecutiva del poder público, más exactamente en el sector descentralizado por servicios. Por su parte, el artículo 98 establece que el acto de constitución de esta clase de entidades debe indicar, entre otros puntos, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad, así como su vinculación a un determinado organismo, para efectos del control administrativo por parte del sector central. En el mismo sentido el artículo 50 de la citada ley especifica que dichas sociedades estarán vinculadas a ministerios y departamentos administrativos¹².

Régimen legal:

En relación con el régimen legal aplicable a la organización y funcionamiento de estas sociedades, el artículo 97 de la Ley 489 las somete al derecho privado como regla general, y el inciso final del artículo 85 preceptúa que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta les serán aplicables, en lo pertinente, los artículos 19, numerales 2º, 4º, 5º, 6º, 12º, 13º y 17º; 27, numerales 2º, 3º, 4º, 5º y 7º, y 183 de la Ley 142 de 1994, es decir, si estas son empresas de servicios públicos domiciliarios.

En esa línea, el parágrafo primero del artículo 38 de la Ley 489 estatuye que las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea una participación igual o superior al 90% del capital se sujetarán al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. En similar sentido el parágrafo del artículo 97 se refiere al

¹¹ Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública
¹² <https://accounter.co/normatividad/conceptos/sociedad-de-economia-mixta.html>

régimen "de las actividades y de los servidores" de estas entidades.

Régimen contractual:

En lo que concierne a la contratación es necesario recordar que el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 incluyó en la definición de "entidades estatales", que están sometidas a las normas de dicho estatuto, a las sociedades de economía mixta "en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)", disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-629 de 2003.

Sin embargo, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el 93 de la Ley 1474 de 2011, dispuso que "...las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley". El citado artículo 13 preceptúa que las entidades del Estado que cuenten con un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán aplicar, en todo caso, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución, según el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Características de las sociedades de economía mixta:

- (i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración.
- (ii) Tienen por objeto la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.
- (iii) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería).

(iv) Son entidades descentralizadas por servicios, vinculadas a la Rama Ejecutiva del poder público en los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal, motivo por el cual forman parte de la administración pública.

(v) Están dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por lo cual sus activos y rentas no forman parte del presupuesto general de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, sus excedentes o utilidades constituyen "recursos de capital" para la Nación, en la proporción que corresponda a esta dentro del capital de dichas compañías.

(vi) Deben estar vinculadas a un ministerio o departamento administrativo (en el orden nacional).

(vii) En su organización, funcionamiento y actividad están sometidas al derecho privado, con excepción de aquellos aspectos a los cuales se apliquen principios y reglas de derecho público, por disponerlo así expresamente la Constitución o la ley. Adicionalmente, aquellas sociedades que tengan una participación estatal igual o superior al 90% están sometidas al mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Bajo lo anterior, es claro y admisible que los organismos comunales celebren sociedades de economía mixta con la nación, municipios y departamentos si los respectivos acuerdos u ordenanzas lo autorizan.

V. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.

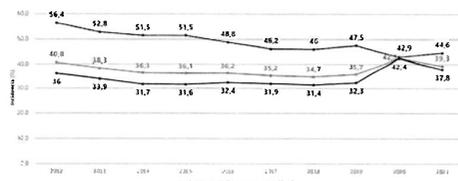
A esto se suma el hecho de que, si los organismos comunales que agrupan campesinos o sectores populares urbanos pueden ser socios del Estado y contar con capital estatal, departamental o municipal, ello contribuirá a la satisfacción de necesidades y a la superación de la pobreza rural y urbana en el país.

En este punto vale traer a colación una breve referencia de las complejas condiciones existentes en la ruralidad colombiana, a fin de comprender el impacto positivo del proyecto en las condiciones de vulnerabilidad existentes.

La pobreza monetaria:

Según las cifras más recientes del DANE, entre 2018 y 2022 ha habido un fuerte incremento de la pobreza monetaria en Colombia. A diciembre de 2021 se registró que 19.621.000 personas (39,3 % de la población) vivían con menos de 11.801 pesos al día, y 6.111.000 personas (12,2 %) con menos de 5.730 pesos.¹³

Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2012-2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021
 2020-2021: Match GEIH - RRAA Ayudas institucionales y PLA (MinSalud)

Al observar estos datos se evidencia que el 31% de las personas se encontraba en vulnerabilidad monetaria, es decir, que viven con un ingreso diario muy cercano a la línea de pobreza, entre \$11.801 y \$23.017 al día.

Específicamente, se ha establecido que existe una profunda desigualdad en las regiones, en cuyas cabeceras municipales el porcentaje de personas en situación de pobreza es del 37,8 %, mientras en los centros poblados y rurales dispersos es del 44,6 %. En pobreza extrema estos valores son el 10,3% y 18,8%, respectivamente.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la meta fue reducir la pobreza monetaria en 2,9 millones de personas y en 1,5 millones de personas en pobreza extrema¹⁴. Infortunadamente, en ese periodo, y con la irrupción de la pandemia por COVID-19 en 2020, 2.813.000 entraron personas en pobreza monetaria y 2.151.000 personas en pobreza extrema¹⁵.

Lo anterior significa que, con respecto a las metas gubernamentales, entre 2018 y 2021 se habría agravado un desfase de 5,7 millones de personas en términos de pobreza

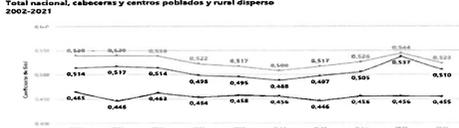
¹³ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
¹⁴ <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detall/poblacion-pobre-en-colombia-pierde-10-de-su-ingreso-por-la-inflacion/>
¹⁵ Ibidem

monetaria y de 3,6 millones en pobreza extrema.

Estos resultados guardan relación con lo reportado por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2021: el 39,7 % en las cabeceras y hasta el 70,3 % en el campo. Con respecto a 2018, ello significó un aumento de la percepción de la pobreza para 2.575.000 hogares en todo el país: 1.823.000 hogares en los municipios y 752.000 en la zona rural.

En 2021, en el total nacional el coeficiente de Gini fue 0,523. En 2020 este coeficiente fue de 0,544. A su vez, en 2021 el Gini en cabeceras municipales fue 0,510, y en 2020 fue 0,537. En los centros poblados y en las zonas rurales dispersas el Gini fue 0,455 para 2021 y de 0,456 para 2020¹⁶.

Coeficiente de Gini (puntajes)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2020-2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEI) 2017-2021.
2020-2021: Match GEI - AAAA Ajustes metodológicos y PSA (MatchAI)

Pobreza Multidimensional:

A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional¹⁷, lo que refleja una disminución de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue de 1,0 punto porcentual, pasando de 12,5% en 2020 a 11,5% en 2021, y en los centros poblados y las zonas rurales dispersas la disminución fue de 6,0 puntos porcentuales (31,1% en 2021 frente a 37,1% en 2020). Las variaciones fueron estadísticamente significativas para los tres dominios.¹⁸

La región Antioquia registró una variación de -0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional, pasando de 14,9% en 2020 a 14,3% en 2021. Por otra parte, la región Pacífica (sin incluir Valle del Cauca) presentó una disminución de -8,2

¹⁶ Ibidem

¹⁷ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf

¹⁸ Fuente: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/cp_pobreza_multidimensional_21.pdf

de hogares privados en Inasistencia escolar presentó una disminución de -22,9 p.p., pasando de 30,1% en 2020 a 7,2% en 2021, mientras el indicador Sin acceso a fuente de agua mejorada aumentó en 6,8 puntos porcentuales, pasando de 34,3% en 2020 a 41,1% en 2021.

Porcentaje de hogares privados por indicador
Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, 2020 y 2021

Categoría de variable	Total nacional		Cabeceras		Centros poblados		CP y RD		Cambios
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
Acceso a electricidad	99,8	99,8	99,9	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	0,0
Bajo logro educativo	42,3	40,8	1,4	33,3	32,1	1,2	72,5	71,8	0,7
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,6	8,0	0,4	7,6	7,8	0,2	7,9	8,9	1,0
Barreras de acceso a servicios de salud	2,2	2,2	0,0	2,1	2,3	0,2	2,4	2,1	-0,3
Disponibilidad de agua mejorada	34,2	41,1	6,9	34,5	34,6	0,1	33,1	32,0	-1,1
Inasistencia escolar	30,1	7,2	-22,9	29,8	30,1	-0,1	31,1	24,8	-6,3
Inadecuada eliminación de excretas	10,2	10,4	0,2	9,9	9,1	-0,8	11,7	12,2	0,5
Inasistencia escolar	18,4	5,5	-12,9	17,8	17,9	0,1	30,1	22,9	-7,2
Inadecuada eliminación de excretas	2,5	2,4	-0,1	2,8	2,6	-0,2	3,5	3,8	0,3
Motivos de inasistencia de la escuela	6,3	5,6	-0,7	2,2	1,8	-0,4	10,2	10,6	0,4
Rezago escolar	23,9	24,0	0,1	20,9	21,5	0,6	29,5	27,7	-1,8
Sin acceso a servicios de agua mejorada	6,7	10,9	4,2	2,5	2,5	0,0	18,3	16,1	-2,2
Sin asegurar centros de salud	3,8	10,1	6,3	11,4	10,6	-0,8	8,6	8,4	-0,2
Tenencia de tierra	4,2	1,3	-2,9	3,8	3,9	0,1	2,8	2,9	0,1
Trabajo en el rural	74,2	71,5	-2,7	69,5	68,5	-1,0	90,4	90,8	0,4

DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021. Con Base en proyecciones del CNVP 2018.
Nota: O en 2020 se usa la información de registro administrativo SIMA; el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la extracción del indicador de inasistencia escolar.
(*) Cambios estadísticamente significativos.

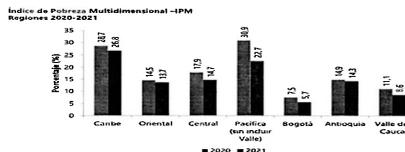
Resulta más que evidente que la pobreza tanto como monetaria y multidimensional alcanza sus mayores efectos en las poblaciones rurales del Estado Colombiano. Lo cual permite afirmar que no solo que el estado ha llegado tarde respecto a los derechos del campesinado, sino que tiene la obligación de formar un nuevo contrato social con estas poblaciones. No solo con el fin de bajar los índices de pobreza, sino que la propuesta debe ser más ambiciosa y debe ser generar desarrollo y riqueza en las zonas rurales del país.

Retomando, esta breve descripción busca poner de manifiesto la necesidad de crear alternativas económicas y de sustento con alcance a toda población, pues no de otra manera se podría promover la participación democrática sin que la vulnerabilidad socioeconómica se tome en un obstáculo para ello.

De esta manera, el proyecto sujeto a consideración autoriza tanto la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, así como de alianzas entre entidades públicas y organismos populares a título de alianza público-popular y de asociación público-popular y convenio solidario, estas dos últimas figuras dirigidas a la celebración de contratos y convenios.

Dado que esta habilitación tiene una clara incidencia en la órbita contractual de la nación, el proyecto también propone modificar la Ley 2166 de 2021, que desarrolla el artículo 38 constitucional en lo que tiene que ver con los organismos de acción comunal, específicamente los literales f y g del artículo 16, en los que se fija el objeto contractual

puntos porcentuales, es decir, que en 2021 fue de 22,7% frente a un 30,9% en 2020, lo cual, se insiste es una variación estadísticamente significativa¹⁹.



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021. Con Base en proyecciones del CNVP 2018.
Nota: O en 2020 se usa la información de registro administrativo SIMA; el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la extracción del indicador de inasistencia escolar.
(*) Cambios estadísticamente significativos.

Los indicadores que registraron aumentos en las privaciones de los hogares en Colombia en 2021 con respecto al año anterior fueron: Sin acceso a fuente de agua mejorada, con una variación 1,2 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 9,7% en 2020 a 10,9% en 2021; barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, con una variación de 0,4 p.p., pasando de 7,6% en 2020 a 8,0% en 2021, e inadecuada eliminación de excretas, con un aumento de 0,2 p.p., con cifras de 10,2% en 2020 frente a 10,4% en 2021²⁰.

Por otra parte, la mayor disminución se presentó en el indicador Inasistencia escolar, con una variación de -10,9 p.p., pasando de 16,4% en 2020 a 5,5% en 2021, y se presentaron también disminuciones en el indicador Bajo Logro Educativo, con una reducción de -1,4 p.p., pasando de 42,2% en 2020 a 40,8% en 2021, y en el indicador Sin aseguramiento en salud, con una disminución de -0,7 p.p., pasando de 10,8% en 2020 a 10,1% en 2021²¹.

En las cabeceras del país, los indicadores que presentaron las mayores reducciones entre 2020 y 2021 fueron Inasistencia escolar y Rezago escolar con -7,4 puntos porcentuales (p.p.) y -1,4 p.p., respectivamente, pasando el primero de 12,4% a 5,0% y el segundo de 24,9% a 23,5%.

Por otra parte, el porcentaje de hogares privados en los indicadores Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y Barreras de acceso a servicios de salud aumentaron 0,2 p.p. en los dos casos, pasando de 7,6% en 2020 a 7,8% en 2021 y de 2,1% en 2020 a 2,3% en 2021, respectivamente. En los centros poblados y rural disperso, el porcentaje

¹⁹ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf

²⁰ <https://www.portafolio.co/economia/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-564687>

²¹ <https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia>

de los eventuales contratos, convenios, alianzas y procesos económicos de carácter colectivo y solidario.

En esa misma línea, se propone un trato diferencial en materia de la puntuación de requisitos ponderables cuando el organismo se presente como proponente para celebrar un contrato, así como se les otorgan competencias adicionales cuando operen en municipios de 4, 5 y 6 categoría, a fin de ampliar su campo de acción.

VI. Descripción del articulado

En línea con lo hasta aquí expuesto, se propone un articulado que propenda por el fortalecimiento de los organismos comunales (art. 1), con lo cual se contribuirá al bienestar y calidad de vida de estos grupos, y se activarán nuevas dinámicas en la zona rural, que es donde mayoritariamente se conforman.

A fin de delimitar el campo de acción de la propuesta, se incluyen unas definiciones y se señalan las exclusiones respectivas (art. 2). En este punto y para efectos interpretativos, merece aclararse que el término *organismo comunal* incluye tanto las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunal, así como las asociaciones y federaciones, en los términos que la Ley 2166 estableció para su constitución.

Posteriormente, se presenta un bloque de medidas para el fortalecimiento de los organismos comunales, descritos así:

- Creación de un Sistema de información de organismos comunales, con el que se pretende consolidar datos socioeconómicos y organizacionales (art. 3).
- Diseño e implementación de Políticas y programas para el fortalecimiento de organismos comunales, las cuales tendrán como propósito el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero (art. 4).
- Diseño e implementación de programas de formación y capacitación en temáticas relacionadas con la organización social, cohesión grupal, gestión social, manejo de conflictos y, en general, de aquellos tópicos que inciden positivamente en el fortalecimiento social de organismos comunales (art. 5).
- Medidas en materia de educación y promoción, de manera que los organismos comunales reciban formación en educación social y comunitaria, educación financiera y contable, formulación de proyectos, entre otros, y mediante instituciones como la ESAP y el SENA (art. 6).

<ul style="list-style-type: none"> - Líneas especiales de ahorro y crédito para lograr el fortalecimiento financiero de organismos comunales, así como la creación de instrumentos que terminen por flexibilizar y adaptar las condiciones a estas organizaciones (art. 7). Por esta vía, también se promoverán alianzas público-populares con el Estado. - Sistema de compras públicas a los organismos comunales, con lo cual se robustecerá su trayectoria y participación en el mercado (art. 8). - Diseño e implementación de medidas y programas para el fortalecimiento organizacional, a lo que se suma la habilitación de mecanismos, instrumentos y herramientas como sociedades de economía mixta, alianzas y asociaciones público-populares, convenios solidarios, entre otros (art. 9). <p>Luego, y en uso del margen de configuración legislativa, se concede una autorización para que la nación y las entidades territoriales puedan crear sociedades de economía mixta con esos organismos comunales (art. 10). La misma ley precisa que el objeto de esas figuras será el fomento de la agro-industrialización, construcción de obras de infraestructura para vivienda y saneamiento básico, educación, entre otras actividades que persigan la satisfacción de necesidades básicas de la población.</p> <p>En complemento con lo anterior, se propone la creación de alianzas público-populares (art. 11), y de asociaciones público-populares y convenios solidarios (art. 12), con lo cual se crean nuevas posibilidades para que los organismos comunales hagan parte de la dinámica económica del país y propendan por la satisfacción de necesidades en los respectivos territorios, que es su ámbito de operación.</p> <p>Descendiendo a aspectos puntuales que pretende regular la ley para que sea efectiva, se mencionan los objetivos económicos y de contratación (art. 13), para lo cual se modificarían dos literales del artículo 16 de la Ley 2166 y que amplían el espectro de acción de los organismos de acción comunal y, por ende, de las sociedades de economía mixta. Con ello se expande un abanico de actividades en las que podrían tener una participación activa, incluyendo las alianzas público-populares como modalidad a convenir.</p> <p>Siguiendo esa línea, también se propone fijar un esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables de cualquier proceso contractual en el que participarían los organismos de acción comunal (art. 14). Nótese que en ningún momento se plantea la posibilidad de esquivar el régimen de contratación pública; muy por el contrario, se trata de crear un mecanismo que fomente estas organizaciones de cara a la contratación</p>	<p>pública y, con ello, se reitera, procurar la más pronta satisfacción de las necesidades en la respectiva comunidad.</p> <p>De otra parte, con el propósito de crear condiciones favorables en materia dialógica y participativa, así como alternativa comercial, se conceden competencias para que los organismos de acción comunal que pertenezcan a municipios de categoría 4, 5 y 6, expresen su punto de vista a las discusiones que se realicen en los territorios, así como asumir un rol de intermediarios con la producción agrícola (art. 15).</p> <p>Para concluir, y con el ánimo de fomentar la cultura y dedicación a estos organismos comunitarios, se propone un esquema de incentivos monetarios a quienes ejerzan la representación legal o presidencia (art. 16). Ello requerirá una previa regulación en los estatutos y la respectiva autorización de la asamblea.</p> <p style="text-align: center;">VII. Conflictos de Interés</p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".</p> <p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p style="padding-left: 40px;">"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">(...)</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p style="padding-left: 40px;">b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias</p>
<p>presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p><u>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</u></p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a</p>	<p>un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.</p> <p style="text-align: center;">VIII. Impacto Fiscal</p> <p>En virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno.</p>

2. **ARTICULADO.**

Título: **Proyecto de Ley _____ 2023**

“Por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como Organizaciones de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria”

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

ARTÍCULO 2. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Organismo comunal: instancia participativa sin ánimo de lucro a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios de interés común en barrios, veredas o territorios.

Junta de Acción Comunal: es una organización social, cívica, popular y comunitaria, de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, de carácter privado, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, compuesta por los habitantes de un barrio, vereda o territorio mayores de catorce (14) años de edad, que se organizan con el objetivo de crear propuestas y estrategias para solucionar las problemáticas y necesidades de su comunidad.

Asociación de juntas de acción comunal: es un organismo de acción comunal de segundo grado, que se compone por dos o más juntas de acción comunal, manteniendo las características de esta última.

Federación comunal: es un organismo de acción comunal de tercer grado, conformado por organismos de segundo grado, es decir, por la agrupación de varias juntas de acción comunal a título de asociación.

Economía popular: es el conjunto de relaciones, recursos, actividades, instituciones y organizaciones populares o comunitarias que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia o de la reproducción de la vida. Esa reproducción se realiza utilizando tanto los medios de producción y vida (tierra, hábitat, etc.) como el Fondo de Trabajo (conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar) de las Unidades domésticas (UD) y

sus extensiones, definidas éstas como las principales organizaciones económicas de la economía popular –fundadas sobre relaciones de parentesco y principios de reciprocidad– que organizan recursos, capacidades y gestionan la resolución de necesidades de sus miembros.

Organización comunal: es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios y de desarrollo territorial y medioambiental en barrios, veredas y territorios, materializando la participación democrática, la inclusión y atendiendo el quehacer y la cotidianidad del grupo. Se configura a título de junta de acción comunal, asociación comunal y federación comunal.

Alianza público-popular: es un acuerdo entre los actores de la economía popular y el Estado, con vinculación concreta a un espacio territorial público o privado, cuyo objetivo principal es la solución de necesidades esenciales de una comunidad.

ARTÍCULO 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES. El Gobierno Nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales (OCs), el cual está a cargo del Ministerio del Interior o quien haga sus veces. El sistema buscará la consolidación de información socioeconómica y organizacional de los organismos comunales y sus asociados.

El Ministerio del Interior o quien haga sus veces, establecerá los criterios y definirá dentro del término de 6 meses posterior a la expedición de la presente ley, los lineamientos e información necesaria para cumplir con tal objetivo.

Parágrafo: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE incluirá en el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular una marcación de los organismos comunales como forma de asociación de economía popular y comunitaria, con el propósito de fortalecer el sistema de información de los organismos comunales y sus asociados.

ARTÍCULO 4. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán políticas públicas y programas que permitan el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de los organismos comunales en el país, en los departamentos y en los municipios.

ARTÍCULO 5. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES. En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de

formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.

ARTÍCULO 6. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN. Los organismos comunales serán población objetivo de capacitaciones y programas pedagógicos que formen y capaciten a sus directivos y asociados en educación social y comunitaria, educación financiera y contable, así como en la formulación, administración, y gestión de proyectos, gestión organizacional, contratación estatal, entre otras áreas. Para tal efecto el Gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, creará programas presenciales, territoriales y virtuales orientados a organismos comunales.

ARTICULO 7. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.

Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.

Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.

Parágrafo: De manera complementaria, se promoverán alianzas público-populares entre el Estado y los organismos comunales en diferentes sectores, sociedades de economía mixta, compras públicas y asociaciones público-populares con participación organismos comunales, procurando el fortalecimiento financiero y organizacional de los organismos comunales.

ARTÍCULO 8. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES. Con el objetivo de promover el fortalecimiento de la economía popular, comunitaria y social-solidaria, se implementará un sistema de compras públicas preferenciales a los productos y servicios provenientes de los organismos comunales y otras de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y social-solidaria.

Las instituciones y entidades del sector público priorizarán la compra de bienes y contratación de servicios provenientes de la economía popular, social y solidaria, cuando cumplan con estándares de calidad, precios competitivos y demás requisitos establecidos en las normas de contratación pública.

ARTÍCULO 9. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES. En procura del fortalecimiento organizacional de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán programas para tal efecto. Adicionalmente se habilitarán mecanismos, instrumentos y herramientas para el fortalecimiento organizacional de los organismos comunales tales como la creación de sociedades de economía mixta, alianzas público-populares, asociaciones público-populares y convenios solidarios con participación activa de organismos comunales.

ARTÍCULO 10. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES. Autorícese a la nación y a las entidades territoriales la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, cuyo objeto será el fomento de la agro-industrialización, la construcción de obras de infraestructura en vivienda, el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias así como de infraestructura deportiva y recreativa, la construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico y de educación, la prestación de servicios públicos, la producción y comercialización de productos agropecuarios, la operación de programas estatales, entre otras actividades para satisfacer necesidades básicas.

Parágrafo 1. La autorización aquí establecida se refiere a los organismos comunales en los términos del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, esto es, juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunal, asociaciones y federaciones, bajo el cumplimiento de los requisitos allí establecidos.

Parágrafo 2. Las entidades territoriales podrán autorizar, a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, la conformación de sociedades de economía mixta con los organismos de acción comunal que estén en su jurisdicción.

ARTÍCULO 11. ALIANZAS PÚBLICO-POPULARES. Se promoverá la creación de alianzas entre entidades públicas y los organismos comunales, con el objetivo de fomentar la comercialización de productos de la economía campesina y popular, el mejoramiento de vivienda popular, de vías terciarias, los escenarios deportivos-recreativos, los servicios públicos y otras áreas relevantes para el desarrollo de los organismos comunales y de la economía popular, comunitaria y solidaria en Colombia.

Las entidades públicas, en coordinación con los organismos comunales establecerán mecanismos de apoyo financiero, organizacional y técnico para fortalecer las capacidades de los organismos comunales.

Las alianzas público-populares se regirán por principios de transparencia, participación, equidad y sostenibilidad, buscando la generación de relaciones de confianza entre las partes involucradas.

ARTÍCULO 12. ASOCIACIONES PÚBLICO- POPULARES Y CONVENIOS SOLIDARIOS. Las entidades estatales podrán celebrar directamente contratos o convenios solidarios con organismos comunales. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público-Populares o Convenios Solidarios, y podrán celebrarse para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva, proyectos de eficiencia energética, producción y transformación de alimentos, producción y suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario, y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios, agroindustriales e industriales. El Gobierno nacional, reglamentará el presente artículo durante los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

ARTÍCULO 13. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES. Modifíquense los literales f y g del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

(...)

f) Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y

comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.

g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros; (...)"

ARTÍCULO 14. REQUISITOS PONDERABLES. Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le otorgarán puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

Parágrafo: El Gobierno nacional reglamentará el esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables para juntas de acción comunal, en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la promulgación de esta ley.

ARTÍCULO 15. COMPETENCIAS ADICIONALES. Además de los objetivos definidos en el artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los organismos comunales en municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán:

- a. Participar con voz y sin voto en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, comunitario, agropecuario, economía popular-comunitaria y de servicios públicos domiciliarios.
- b. Funcionar como canal para comercialización, acopio y distribución de productos agrícolas.
- c. Participar en las mesas departamentales de internacionalización y en cualquier foro dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y demás instancias de diálogo que se creen entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a de este artículo.

ARTÍCULO 16. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Modifíquese el literal a del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:

a.) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las juntas de acción comunal rurales y que no perciban ingreso alguno de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral; (...)"

ARTÍCULO 17. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER
 Representante a la Cámara CITREP-13
 Bolívar-Antioquia

[Handwritten signature]
 Juan Pablo Salazar
 Citrep 1

[Handwritten signature]
 Jhon Fredy Jonez Ramos
 Hainver Antioquia
 29 CITREP-13

[Handwritten signature]
 Luis Tamiro Rosales

[Handwritten signature]
 Jhon Fredy V.

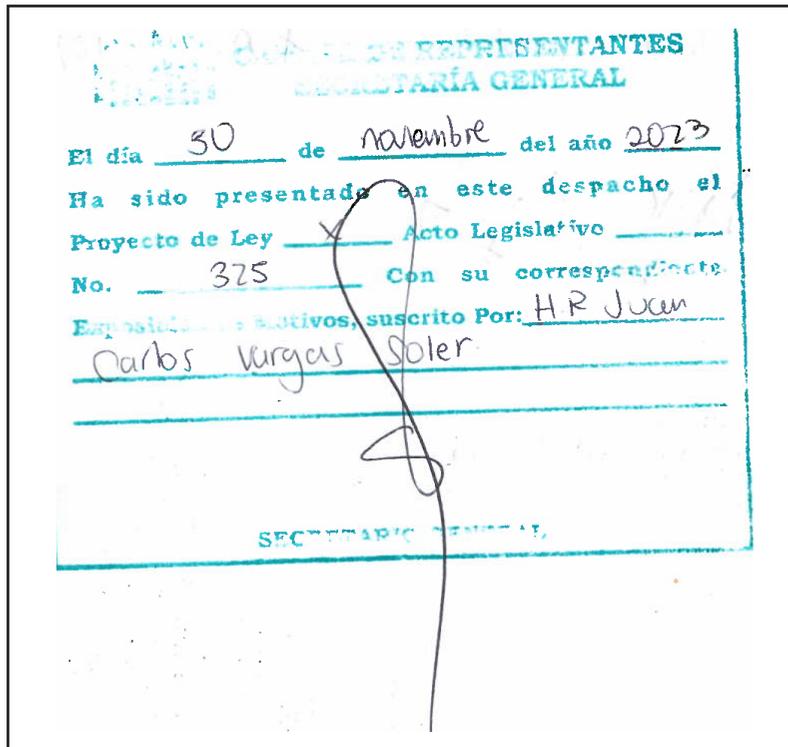
[Handwritten signature]
 Jomy Jairo Castañeda

[Handwritten signature]
 KAREN LOPEZ

[Handwritten signature]
 Citrep #7

[Handwritten signature]
 James Mosquera Torres

[Handwritten signature]
 Leonor-palencia.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2023 CÁMARA

por la cual se establecen mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: right;">Bogotá D.C., 04 de diciembre de 2023</p> <p>Señor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes</p> <p style="text-align: right;">REF: Radicación de proyecto de ley.</p> <p>En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: <i>"Por medio del cual se establecen mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio y se dictan otras disposiciones"</i>, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico </div> <div style="text-align: center;">  ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por la cual se establecen mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio y se dictan otras disposiciones".</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular y establecer mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía con el fin de garantizar su bienestar y protección en el contexto de situaciones migratorias entre Colombia y los países donde comparte fronteras terrestres. Adicionalmente se busca fortalecer los mecanismos ya existentes en materia de protección y bienestar animal.</p> <p>ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se entenderán las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Animal doméstico: Todo animal que ha sido domesticado por el ser humano y que convive con él, ya sea como mascota o como animal de compañía, o que depende de su cuidado para su subsistencia. b) Animal doméstico de compañía: Todo animal que ha sido domesticado y seleccionado a través de generaciones para vivir en estrecha asociación con los humanos, ofreciendo compañía y a menudo también afecto. Estos animales son mantenidos no por sus habilidades de trabajo, su producción de alimentos o su valor económico, sino principalmente por el placer y la compañía que proporcionan. c) Maltrato animales domésticos de compañía: Cualquier acción u omisión que cause daño, dolor o sufrimiento a un animal doméstico, ya sea por acción u omisión, que atente contra su vida, su salud o su bienestar. d) Tráfico de animales domésticos de compañía: La conducta consistente en comercializar, transportar o trasladar ilegítimamente un animal doméstico, sin cumplir con los requisitos sanitarios, migratorios y legales establecidos por las autoridades competentes. e) Abandono de animales domésticos de compañía: La acción deliberada de dejar un animal doméstico de compañía sin protección, cuidado y asistencia, en
--	---

<p>situaciones de desamparo que provoquen sufrimiento, enfermedad, peligro o muerte.</p> <p>f) Organización animalista: Asociación, fundación, grupo o entidad privada sin fines de lucro cuyo propósito principal sea la promoción del bienestar y protección de los animales, la prevención del maltrato y abandono, y la concientización sobre la responsabilidad del cuidado y protección de animales domésticos de compañía.</p> <p>g) Centro de Bienestar Animal: Instalación designada para proporcionar cuidado temporal y atención a animales domésticos de compañía, incluyendo servicios de alojamiento, alimentación, atención veterinaria y, en su caso, adopción.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II.</p> <p style="text-align: center;">EXIGENCIAS SOBRE DOCUMENTACIÓN Y VACUNACIÓN DE ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA EN SITUACIONES MIGRATORIAS.</p> <p>ARTÍCULO 3. Requisitos de documentación y vacunación de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias. Con el fin de garantizar la protección, el bienestar y la salud de los animales domésticos de compañía y la población en general, en situaciones migratorias en todas las fronteras de Colombia, se establecerán requisitos de documentación, bienestar y vacunación aplicables a estos animales, como requisito para su tránsito.</p> <p>Los requisitos de documentación, bienestar y vacunación incluirán como mínimo:</p> <p>a) Certificación de vacunación contra enfermedades endémicas y zoonóticas, así como las definidas por las autoridades sanitarias y migratorias, proporcionada por un médico veterinario autorizado en el país de origen o en territorio colombiano.</p> <p>b) Presentación de un documento o carné de identificación del animal doméstico que incluya información básica sobre el nombre del animal, su especie, raza, edad, sexo, características físicas, estado de salud y nombre y datos de contacto del propietario.</p> <p>c) Acreditación de cumplimiento con un programa de desparasitación.</p> <p>Parágrafo. Las autoridades sanitarias y migratorias, serán responsables de supervisar el cumplimiento de estos requisitos, en coordinación con las disposiciones que al respecto sean emitidas dentro del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA).</p> <p>ARTÍCULO 4. Verificación y control en situaciones migratorias. Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias en todas las fronteras de Colombia, así como de detectar y atender casos de hurto, maltrato, tráfico y</p>	<p>abandono, el Gobierno Nacional establecerá mecanismos de verificación y control en coordinación con las instituciones competentes y en conformidad con la legislación vigente.</p> <p>Las acciones de verificación y control incluirán como mínimo:</p> <p>a) Establecer puntos de control en las áreas de tránsito migratorio y fronteras del país, donde se realizarán inspecciones y verificaciones a los animales domésticos de compañía y sus propietarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos sanitarios, migratorios y documentales.</p> <p>b) Facilitar la identificación y comparación de los datos proporcionados en los documentos y certificados de vacunación de los animales domésticos de compañía con los registros nacionales y, de ser posible, internacionales de animales vacunados y desparasitados, utilizando sistemas de información y tecnologías apropiadas.</p> <p>c) Implementar un sistema de información, reporte y seguimiento de casos de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias, en coordinación con autoridades migratorias, policía de fronteras, autoridades sanitarias y organizaciones animalistas, con el objetivo de facilitar el monitoreo y control de la situación de dichos animales.</p> <p>d) Capacitar y brindar herramientas, recursos y directrices a los funcionarios de control y verificación en fronteras y áreas de tránsito migratorio, para facilitar la detección y atención de casos de maltrato, tráfico, abandono y hurto de animales domésticos de compañía, así como el cumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación.</p> <p>e) Establecer protocolos de actuación en caso de identificar incumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación por parte de los propietarios de animales domésticos de compañía, o en caso de detectar situaciones de maltrato, tráfico, abandono o hurto, que incluyan la denuncia, la atención veterinaria y de bienestar animal, conforme a la legislación vigente.</p> <p>f) Coordinar con las entidades competentes, tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Policía Nacional, las alcaldías municipales y distritales, las organizaciones animalistas, la atención y protección de los animales domésticos de compañía que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad por causa de la migración, ya sea por hurto, maltrato, tráfico o abandono.</p> <p>g) Verificar que las personas que ingresen o salgan del territorio nacional con animales domésticos de compañía cumplan con los requisitos sanitarios, migratorios y legales establecidos por las normas vigentes.</p>
<p>ARTÍCULO 5. Medidas ante el incumplimiento de las exigencias de documentación y vacunación de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias. En caso de incumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación establecidos en el Artículo 6 de la presente Ley, las autoridades competentes tendrán el deber de aplicar las siguientes medidas, según corresponda y en conformidad con la legislación vigente:</p> <p>a) Retención temporal del animal doméstico de compañía y traslado al Centro de Bienestar Animal, con el fin de realizar las intervenciones sanitarias necesarias, como vacunación, desparasitación o esterilización, así como gestionar la obtención de la documentación faltante. Los costos asociados a estas intervenciones serán responsabilidad del propietario o responsable del animal doméstico de compañía.</p> <p>b) Coordinación con los Centros de Bienestar Animal para garantizar el adecuado cuidado, atención y bienestar de los animales domésticos de compañía retenidos temporalmente, así como para brindar apoyo en la realización de las intervenciones sanitarias necesarias y en la gestión de la documentación faltante.</p> <p>c) Evaluación de la situación particular de cada caso de incumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación, y de ser necesario, la aplicación de medidas adicionales de protección y garantía del bienestar de los animales domésticos de compañía, tales como la entrega del animal a un Centro de Bienestar Animal, la aplicación de medidas cautelares o la evaluación de la tenencia responsable por parte del propietario o responsable.</p> <p>d) Realización de seguimiento y monitoreo de los casos de incumplimiento de los requisitos de documentación y vacunación, con el propósito de verificar la correcta aplicación de las medidas correctivas y el cumplimiento futuro de los requisitos por parte de los propietarios o responsables de los animales domésticos de compañía.</p> <p>ARTÍCULO 6. Controles Migratorios en Carreteras Principales. La Policía Nacional, en coordinación con las autoridades locales y departamentales, establecerá puntos de control móviles o fijos en las carreteras principales que conduzcan a los pasos fronterizos terrestres del país, con el fin de realizar inspecciones y verificaciones a los animales domésticos de compañía y a sus propietarios o tenedores, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III.</p> <p style="text-align: center;">ARTICULACIÓN ENTRE ENTIDADES GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES ANIMALISTAS.</p> <p>ARTÍCULO 7. Acuerdos y protocolos internacionales de cooperación en materia de protección de animales domésticos en situaciones migratorias. Con el objetivo de fortalecer la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en situaciones migratorias en todas las fronteras terrestres de Colombia y</p>	<p>promover la colaboración y cooperación con los países vecinos, el Ministerio de Relaciones Exteriores buscará establecer acuerdos y protocolos de cooperación en materia de protección y bienestar de animales domésticos de compañía con los países con los que Colombia comparte fronteras terrestres y aquellos que sean países de origen, tránsito o destino para las poblaciones migrantes que atraviesan el territorio nacional.</p> <p>Los acuerdos y protocolos de cooperación en materia de protección de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias podrán incluir, pero no se limitarán a, los siguientes aspectos:</p> <p>a) Intercambio de información, experiencias y buenas prácticas sobre normas, políticas y acciones implementadas en materia de protección y bienestar de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias.</p> <p>b) Coordinación y colaboración en la verificación y control de los requisitos de documentación y vacunación de animales domésticos de compañía, buscando armonizar y facilitar el cumplimiento de las exigencias establecidas en cada país en beneficio del bienestar de los animales y la prevención de enfermedades zoonóticas.</p> <p>c) Desarrollo y ejecución conjunta de proyectos y programas destinados a promover la tenencia responsable, el cuidado y la protección de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias.</p> <p>d) Colaboración y apoyo mutuo en la identificación, atención y rescate de animales domésticos de compañía en situación de riesgo o víctimas de delitos como maltrato, tráfico, abandono y hurto en el contexto migratorio.</p> <p>e) Implementación de acciones conjuntas de capacitación y formación para funcionarios públicos, organizaciones animalistas y población en general que contribuyan a incrementar la conciencia y la capacidad de respuesta frente a las problemáticas de los animales domésticos de compañía en situaciones migratorias.</p> <p>f) Establecimiento de mecanismos de cooperación técnica, científica y financiera para el fortalecimiento de las acciones y estrategias en materia de protección y bienestar de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias.</p> <p>g) Asegurar que todos los acuerdos estén alineados con las mejores prácticas internacionales y las políticas de bienestar animal reconocidas a nivel mundial.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV.</p> <p style="text-align: center;">RESPONSABILIDADES DE LOS DUEÑOS DE ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA Y OTRAS DISPOSICIONES</p>

ARTÍCULO 8. Responsabilidades de los propietarios y tenedores de animales domésticos de compañía en el cuidado y protección de las mascotas en situaciones migratorias. En el marco de la promoción de la tenencia responsable de animales domésticos de compañía, los propietarios y tenedores de animales domésticos de compañía que se encuentran en situaciones migratorias tienen el deber y la responsabilidad de proteger, cuidar y garantizar el bienestar de sus animales durante todo el proceso migratorio, de acuerdo con las normas y regulaciones establecidas en la legislación nacional y los acuerdos internacionales en la materia.

Las responsabilidades de los propietarios y tenedores de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias incluirán, pero no se limitarán a:

- a) Cumplir con los requisitos de documentación y vacunación de sus animales domésticos de compañía, conforme lo establecido en la presente Ley y las normativas vigentes.
- b) Asegurar el acceso a la alimentación, hidratación, refugio y atención sanitaria de sus animales domésticos de compañía durante todo el proceso migratorio, procurando su bienestar y evitando situaciones de estrés, maltrato y abandono.
- c) Garantizar el manejo adecuado y seguro de sus animales domésticos de compañía en situaciones de transporte y movilización en el contexto migratorio, brindando condiciones de espacio, ventilación y protección adecuadas según las necesidades de la especie y tamaño del animal.
- d) Cumplir con las ley y normativas locales, regionales y nacionales en materia de tenencia responsable, protección y bienestar de animales domésticos de compañía en el país de origen, tránsito y destino.
- e) Actuar de manera responsable y consciente en el cuidado de sus animales domésticos de compañía durante el proceso migratorio, evitando situaciones de riesgo o perjuicio para la integridad y salud de sus mascotas, las personas y el medio ambiente en las áreas de tránsito y de destino.
- f) Denunciar cualquier situación irregular, de maltrato, abandono, tráfico o hurto de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio a las autoridades competentes, apoyando la prevención y atención de estas problemáticas y contribuyendo a la promoción del bienestar animal.
- g) Participar en programas educativos y de concienciación ofrecidos, garantizando que estén bien informados sobre sus responsabilidades y las mejores prácticas de cuidado de animales.

**CAPÍTULO V.
DISPOSICIONES FINALES**

ARTÍCULO 9.- Reglamentación y aplicación de la presente Ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley, asegurando su coherencia con la legislación vigente en materia de migración, bienestar animal y protección de animales domésticos de compañía, así como con el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA).

ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatoria de la presente Ley. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial.

De los honorables congresistas



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA

"Por la cual se establecen mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción.

Este proyecto de ley emerge como una respuesta legislativa a una problemática multifacética y de gran escala que afecta a la población de animales domésticos de compañía en Colombia, particularmente en contextos de crisis migratoria y urbana.

De acuerdo con la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitida en el año 2022, estableció que a nivel mundial, se estima que ¾ de los perros del mundo no tienen hogar, es decir, aproximadamente 750.000 millones de perros (Gompper 2015).

Así mismo se admite que Colombia no cuenta con un registro completo de animales domésticos de compañía, por lo que no se puede saber con certeza su número en el país, sin embargo, se estima que existen alrededor de nueve millones de perros y gatos y que este número va en aumento (DNP 2017).

Esta situación ha impactado significativamente en la ausencia de políticas públicas claras frente a cifras, para atender las problemáticas referentes a los animales domésticos de compañía.

Como consecuencia de lo anterior, se desconoce el número exacto de animales domésticos de compañía en situación de abandono o de calle en todo el país, contando únicamente con registros en las grandes ciudades del país, empero, desactualizados. Como por ejemplo en Bogotá, en el año 2014, de cada 100 perros, 38 deambulaban por las calles, y de cada 100 gatos, 53 lo hacían (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación, para el año 2016 tan solo en Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín existían aproximadamente 2 millones de animales (entre perros y gatos) deambulando por las calles de esas ciudades.

De acuerdo con la WSPA hoy WAP, la difícil condición de los animales de la calle es uno de los asuntos de bienestar animal más visibles en el mundo hoy. La falta de conocimiento y recursos, hacen que las comunidades de los países en vías de desarrollo recurran a prácticas como la matanza al azar, el envenenamiento o la disparando a los perros (Organización Vecinal de Fraccionamiento Palma Real). Estos métodos, además de causar dolor y sufrimiento, resultan ser ineficaces ya

que no tratan la causa del problema (Castellanos Castellanos & Bermúdez Martínez, 2021).

Así mismo, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación en el año 2017, se identificaron cuatro principales problemáticas que obstaculizan la efectiva garantía de bienestar de los animales domésticos en el país: i) una débil coordinación institucional para la protección efectiva de los animales domésticos de compañía en el país; ii) una escasa disponibilidad de información para la toma adecuada de decisiones en el nivel nacional y territorial en materia de protección y bienestar animal; iii) limitadas capacidades de los funcionarios de la administración pública, encargados de diseñar o implementar normas y políticas sobre protección y bienestar de animales domésticos de compañía y; iv) limitadas capacidades e incentivos en la población sobre la convivencia responsable con esos animales.

Por otra parte, a nivel municipal las Juntas Defensoras de Animales tienen la función específica de articular los distintos actores y autoridades involucrados en la protección y bienestar animal. Sin embargo, según el Informe Preventivo de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (Procuraduría General de la Nación, 2016), en muchos casos estas juntas no se han implementado y no cuentan con mecanismos para medir la eficacia de sus acciones.

Ante esta situación generalizada de perros y gatos en situación de calle en la mayoría de las regiones del país, y teniendo en cuenta la poca efectividad de las acciones tomadas por los gobiernos municipales y la inexistencia de autoridades responsables que tengan dentro de sus funciones, la descripción e competencias claras con respecto a esta problemática, varias personas se han dado a la tarea de crear fundaciones sin ánimo de lucro, con el objetivo de protegerlos, rescatarlos, cuidarlos y darles un hogar momentáneo, mientras se realizan las gestiones necesarias para encontrar un hogar que los adopte y les pueda brindar las condiciones de bienestar que necesitan.

Entre otros aspectos a considerar, persisten las limitaciones normativas para la intervención de las autoridades en casos de perros y gatos que son de fincas (tienen propietario), pero que desarrollan comportamientos asilvestrados. Así mismo, el manejo de perros y gatos de los acumuladores, representa un reto debido a los vacíos normativos existentes para determinar las condiciones para ser retirados de los hogares, las justificaciones para ello, el manejo como tal y las condiciones para regresarlos a sus dueños; la regulación de las actividades de los paseadores de perros que no responden por los animales y que no cuentan con póliza de coberturas por daños y lesiones a terceros o pérdidas y lesiones a los animales que pasean; la competencia para determinar la cantidad de perros y gatos que se deben o pueden tener en los domicilios, hogares de paso, centros de bienestar, guarderías de perros y gatos, colegios caninos, entre otros) y bajo que parámetros de bienestar animal (metraje por especie, tipo de jaulas, dimensiones, garantía de goce de las libertades establecidas en la ley 1774 de 2016, entre otros), hacen parte de la

<p>problemática de los animales domésticos de compañía que requiere intervención a través del Estado Colombiano.</p> <p>Pero una problemática igual de importante que se está presentando en nuestro país, especialmente en las zonas de frontera, tiene que ver con los animales domésticos de compañía en situación de migración, normalmente acompañados de migrantes que pasan desde y hacia Colombia. Estos problemas se han agudizado en el contexto de la crisis migratoria entre Colombia y Venezuela, que ha generado una situación de vulnerabilidad tanto para los migrantes como para los animales domésticos que los acompañan o que se encuentran en las zonas fronterizas.</p> <p>Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, más de 1.8 millones de venezolanos han ingresado a Colombia desde el año 2015 huyendo de la crisis política, económica y social de su país. Muchos de ellos han traído consigo a sus animales domésticos de compañía o los han adquirido en el camino, pero no cuentan con las condiciones adecuadas para su cuidado y protección.</p> <p>Ante esta realidad, se hace necesario contar con una normativa nacional que regule y establezca mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio, así como promover una adecuada articulación entre entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, y concientizar a la población en general sobre la importancia del cuidado y protección de los animales domésticos de compañía.</p> <p>Por estas razones, presentamos ante esta Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: <i>"Por el cual se establecen mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio y se dictan otras disposiciones"</i>, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.</p> <p>Este marco legal se presenta como un imperativo ético y social, que alinea a Colombia con los estándares internacionales de bienestar animal y responde a las necesidades de la población animal en riesgo. Con su adopción, se espera mitigar el sufrimiento animal y mejorar la calidad de vida de los animales domésticos de compañía en todo el territorio colombiano, asegurando su bienestar y el de las comunidades que conviven con ellos.</p> <p>Antecedentes</p> <p>En el contexto colombiano, la consideración hacia el bienestar animal ha evolucionado significativamente, reflejando una creciente conciencia social y una inclinación hacia una mayor humanización en el trato a los animales. Este cambio de paradigma se ve impulsado tanto por el desarrollo de normativas como por el compromiso con tratados internacionales, todos dirigidos a garantizar la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía.</p>	<p>A nivel constitucional, Colombia ha establecido un marco sólido para la protección ambiental y animal. El artículo 95 de la Constitución Política de Colombia establece que son deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Asimismo, el artículo 8 de la Constitución dispone que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Por otra parte, el artículo 79 de la Constitución consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.</p> <p>En el ámbito legal, se destacan las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 84 de 1989, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. Esta ley establece los principios generales para la protección y el bienestar de los animales domésticos, silvestres y exóticos en Colombia, así como las prohibiciones, las sanciones y las autoridades competentes para su aplicación. - La Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. Esta ley reconoce a los animales como seres sintientes que no son cosas y que tienen derechos especiales que deben ser respetados por los seres humanos. Además, tipifica como delito el maltrato animal y endurece las penas para quienes lo cometan. - La Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Esta ley regula las normas de convivencia ciudadana relacionadas con los animales domésticos, tales como la tenencia responsable, la identificación, la vacunación, el control reproductivo, la prevención del abandono y el fomento de la adopción. - La Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el bienestar animal en situaciones excepcionales o emergencias sanitarias. Esta ley busca asegurar que los animales domésticos reciban una atención adecuada durante situaciones excepcionales o emergencias sanitarias que afecten al país o a una parte del territorio nacional. <p>En el ámbito internacional Colombia ha suscrito diversos instrumentos sobre la protección y el bienestar animal, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Declaración Universal sobre Bienestar Animal (DUBA), adoptada en París en 2000 por organizaciones internacionales no gubernamentales dedicadas a la protección animal. Esta declaración reconoce que todos los animales son seres sintientes que pueden sufrir dolor o estrés y que tienen necesidades físicas y
<p>comportamentales específicas. Además, establece principios generales para el respeto hacia los animales y su bienestar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), suscrita en Washington en 1973 y ratificada por Colombia mediante la Ley 17 de 1981. Esta convención busca regular el comercio internacional de especies silvestres amenazadas o en peligro de extinción y garantizar su conservación y uso sostenible. - El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), suscrito en Río de Janeiro en 1992 y ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. Este convenio tiene como objetivo conservar la diversidad biológica, utilizarla sosteniblemente y compartir equitativamente sus beneficios. <p>Estas son algunas de las normas nacionales e internacionales más relevantes sobre la protección y el bienestar animal que sirven como antecedentes para este proyecto de ley.</p> <p>Sin embargo, a pesar de estos avances desde el punto de vista legal, el país enfrenta desafíos significativos en la protección animal. Según la Fundación Affinity, el abandono de animales domésticos de compañía conduce a la proliferación de enfermedades zoonóticas y desequilibrio biológico, afectando a humanos y animales por igual.</p> <p>Según datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el año 2020 se registraron 18.886 denuncias por maltrato o abandono de animales domésticos de compañía en Colombia, de las cuales el 55% tuvo que ver con animales de compañía y el resto con la sanidad animal. Además, se produjeron 627 detenciones por estos delitos, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las medidas de prevención y sanción.</p> <p>El contexto migratorio entre Colombia y Venezuela ha agravado la situación de los animales domésticos, ya que muchos migrantes se ven obligados a abandonar o entregar a sus mascotas por falta de recursos o condiciones para su cuidado. Según un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia en 2019, el 17% de los migrantes venezolanos que llegaron al país tenían animales domésticos de compañía, pero solo el 8% los pudo traer consigo. El resto los dejó en Venezuela o los entregó a otras personas o entidades en Colombia.</p> <p>Asimismo, el tráfico ilegal de animales domésticos de compañía entre ambos países es una actividad lucrativa que pone en riesgo la salud y el bienestar de los animales y las personas.</p> <p>Ante estos retos, es imperativo el desarrollo de una legislación específica que no solo aborde la problemática del hurto, maltrato, tráfico y abandono en el contexto migratorio, sino que también fortalezca el marco normativo existente, asegurando</p>	<p>así una mayor protección y bienestar para los animales domésticos de compañía y sus propietarios. Este proyecto de ley busca llenar los vacíos legislativos y proporcionar un mecanismo legal coherente y comprendido que esté a la altura de los desafíos actuales y futuros en materia de bienestar animal en Colombia.</p> <p>Contexto Específico de los Animales en Situación de Migración:</p> <p>Recientes evidencias recogidas en la zona fronteriza de Colombia, especialmente en los municipios fronterizos del Nariño, han revelado una realidad alarmante que afecta a los animales domésticos de compañía en contexto migratorio. Grupos de acción de rescate han documentado numerosos casos de animales en condiciones deplorables: deshidratados, con almohadillas destrozadas, sin vacunas y sin esterilizar, con evidencias de maltrato físico, entre otras. Estas situaciones no solo representan un grave problema de bienestar animal, sino también un riesgo significativo para la salud pública debido a la falta de vacunación y control sanitario.</p> <p>Además, se ha identificado la actividad de bandas criminales dedicadas al robo y tráfico de mascotas. Estas bandas operan tanto en Colombia como en Ecuador, aprovechando la vulnerabilidad de los migrantes y sus animales. Se han registrado casos donde las mascotas son usadas para su comercialización, en peleas clandestinas, o incluso para la búsqueda de recompensas económicas.</p> <p>Otro aspecto preocupante es el uso de tácticas para evadir los rescates, como el entrenamiento de menores de edad para llorar al momento de la liberación de los animales, lo que dificulta las acciones de rescate y protección animal. Además, se han evidenciado prácticas como la explotación de perras en celo y la venta de sus crías, así como el abandono y muerte de animales en estado crítico de salud.</p> <p>En términos de salud pública, la gran mayoría de estos animales no cuentan con las vacunas necesarias para prevenir enfermedades infecciosas, lo que aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas. La falta de vacunación y control sanitario en estos animales es un asunto de gran importancia para la salud pública, especialmente en un contexto migratorio donde la movilidad de los animales es alta y las condiciones sanitarias son a menudo precarias.</p> <p>Objetivos del Proyecto de Ley.</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objetivo general regular y establecer mecanismos de prevención y atención en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio, así como promover una adecuada articulación entre entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, así como actualizar las normas referentes a la protección animal.</p>

<p>Para cumplir con este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación de Situaciones Migratorias: Establecer un marco legal que regule específicamente las situaciones migratorias de animales domésticos de compañía, garantizando su bienestar y protección durante estos procesos. 2. Prevención y Atención de Delitos: Implementar mecanismos efectivos para prevenir y atender los casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en situaciones migratorias. 3. Cooperación Interinstitucional: Fomentar la cooperación entre diferentes entidades gubernamentales y organizaciones animalistas para una mejor gestión y protección de los animales domésticos de compañía en situación de migración. 4. Fomento de la Tenencia Responsable: Promover la tenencia responsable de animales domésticos de compañía mediante programas educativos y campañas de concienciación. 5. Cumplimiento de Requisitos Sanitarios: Asegurar que los animales domésticos de compañía cumplan con todos los requisitos sanitarios y de vacunación necesarios para su tránsito en situaciones migratorias. 6. Supervisión y Control: Establecer puntos de control y supervisión para verificar el cumplimiento de la documentación y las condiciones sanitarias de los animales domésticos en las fronteras terrestres del país. 7. Protocolos de Actuación: Desarrollar protocolos de actuación para casos de incumplimiento de las normativas y en situaciones de detección de maltrato, tráfico o abandono. 8. Cooperación Internacional: Buscar acuerdos y protocolos de cooperación internacional para alinear las políticas de bienestar animal con las mejores prácticas reconocidas mundialmente. 9. Responsabilidades de Propietarios y Tenedores: Definir claramente las responsabilidades de los propietarios y tenedores de animales domésticos de compañía en el cuidado y protección de sus mascotas, especialmente en contextos migratorios. 10. Reglamentación Coherente: Reglamentar la presente ley de manera coherente con la legislación vigente y el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal. 11. Abordar las necesidades específicas de los animales en situaciones migratorias, garantizando su bienestar y protección. 	<ol style="list-style-type: none"> 12. Combatir el tráfico ilegal y la explotación de animales domésticos de compañía en contextos migratorios. 13. Fortalecer los mecanismos de control sanitario y vacunación para animales en tránsito. 14. Promover la responsabilidad y conciencia social sobre el cuidado de los animales en situaciones de migración. <p>Estos objetivos buscan un enfoque integral que no solo atienda las consecuencias de los problemas relacionados con los animales domésticos de compañía en condiciones migratorias, sino que también aborde las causas subyacentes y promueva un cambio cultural hacia la protección y el respeto por la vida animal.</p> <p>Justificación del Proyecto de Ley.</p> <p>El presente proyecto de ley resulta necesario, en razón a que radica en la urgente necesidad de establecer un marco legal sólido y efectivo que atienda las complejas situaciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan los animales domésticos de compañía en contextos migratorios. Reconociendo la dinámica transfronteriza y los desafíos particulares que surgen en las zonas limítrofes del país, esta ley busca establecer medidas concretas para la protección integral de los animales domésticos de compañía, enfatizando la prevención del hurto, el maltrato, el tráfico ilegal y el abandono.</p> <p>Además, la propuesta legislativa pretende reforzar los mecanismos ya existentes en materia de bienestar animal, procurando actualizar y mejorar la eficiencia de las instituciones ya existentes y otros entes relacionados, adaptándolos a las nuevas realidades y exigencias sociales, económicas y ambientales del país. Con ello, se aspira a una articulación más eficiente entre entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, fortaleciendo las capacidades institucionales y ciudadanas en la promoción de una cultura de respeto y cuidado hacia los animales.</p> <p>Este proyecto de ley emerge no solo como una respuesta a un vacío legal, sino también como un compromiso ético y social de Colombia hacia la protección de los seres sintientes que cohabitan con nosotros, reconociendo su valor intrínseco y los lazos emocionales que los unen con las personas, y considerando el impacto significativo que la migración tiene en su bienestar.</p> <p>En adición, este proyecto de ley se fundamenta en las siguientes razones adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La necesidad de proteger y garantizar el bienestar de los animales domésticos de compañía como seres sintientes que pueden sufrir dolor o estrés y que tienen necesidades físicas y comportamentales específicas, de acuerdo con la Declaración Universal sobre Bienestar Animal (DUBA).
<ul style="list-style-type: none"> - La necesidad de prevenir el hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio, que constituyen formas de violencia y crueldad contra los animales y que generan consecuencias negativas para la salud y el bienestar de los animales y las personas, así como para el equilibrio ecológico y la seguridad sanitaria. - La necesidad de cumplir con las obligaciones constitucionales, legales e internacionales de Colombia en materia de protección y bienestar animal, así como de armonizar y complementar las normas existentes para garantizar su aplicación efectiva y coherente en el contexto migratorio. - La necesidad de promover una adecuada articulación entre entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, que facilite la coordinación y cooperación para la prevención, atención y sanción de los casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio, así como para el desarrollo e implementación de planes, programas y proyectos conjuntos que mejoren la sanidad y el bienestar animal. - La necesidad de concientizar a la población en general sobre la importancia del cuidado y protección de los animales domésticos de compañía, fomentando una cultura de respeto hacia los animales y previniendo el hurto, maltrato, tráfico y abandono en el contexto migratorio, mediante la creación de un sistema de educación y sensibilización que involucre a todos los actores sociales. - Porque contribuye a la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía como seres sintientes que merecen respeto y consideración por parte de los seres humanos, reconociendo su valor intrínseco y su papel en la sociedad como mascotas, compañeros, apoyo emocional, entre otros. - Porque contribuye al cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales e internacionales de Colombia en materia de protección y bienestar animal, así como a la armonización y complementación de las normas existentes para garantizar su aplicación efectiva y coherente en el contexto migratorio. - Porque contribuye a la promoción de una adecuada articulación entre entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, que facilite la coordinación y cooperación para la prevención, atención y sanción de los casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de animales domésticos de compañía en el contexto migratorio, así como para el desarrollo e implementación de planes, programas y proyectos conjuntos que mejoren la sanidad y el bienestar animal. - Porque contribuye a la concientización de la población en general sobre la importancia del cuidado y protección de los animales domésticos de compañía, fomentando una cultura de respeto hacia los animales y previniendo el hurto, 	<p>maltrato, tráfico y abandono en el contexto migratorio, mediante la creación de un sistema de educación y sensibilización que involucre a todos los actores sociales.</p> <p>Considerando este contexto específico, es fundamental la inclusión de disposiciones en el proyecto de ley que aborden directamente las condiciones de los animales domésticos de compañía en situaciones migratorias. Las medidas propuestas no solo buscan mitigar el sufrimiento animal, sino también proteger la salud pública y combatir las actividades ilegales asociadas al tráfico de animales.</p> <p>Beneficios Esperados del Proyecto de Ley.</p> <p>El proyecto de ley tiene como expectativa generar una serie de beneficios tangibles tanto para los animales domésticos de compañía como para la sociedad en su conjunto, y para el sistema de bienestar animal en Colombia. Entre los beneficios esperados se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora del Bienestar Animal: Al establecer mecanismos de prevención y atención para casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono, se espera mejorar significativamente el bienestar de los animales domésticos, especialmente en situaciones migratorias. 2. Protección Legal Reforzada: El proyecto pretende fortalecer la protección legal de los animales domésticos, proporcionando un marco jurídico actualizado que refleje las necesidades actuales de la sociedad y los desafíos específicos de la migración. 3. Reducción de la Violencia y el Abandono: A través de la educación y la sensibilización, así como la aplicación de medidas preventivas, se busca disminuir los casos de violencia y abandono animal en condiciones migratorias. 4. Fomento de la Tenencia Responsable: La ley promueve la responsabilidad entre los dueños de mascotas, enfatizando la importancia de la vacunación, la desparasitación y el cuidado general de los animales. 5. Colaboración Interinstitucional: Se espera que los acuerdos y protocolos de cooperación mejoren la colaboración entre diferentes entidades gubernamentales y organizaciones animalistas, tanto a nivel nacional como internacional. 6. Prevención de Riesgos Sanitarios: Con la implementación de controles sanitarios y vacunación adecuados, se contribuirá a la prevención de enfermedades zoonóticas y al cuidado de la salud pública. 7. Respuesta a Emergencias Migratorias: Al abordar específicamente los desafíos que enfrentan los animales en los contextos migratorios, la ley proporciona una base para una respuesta más efectiva y humanitaria a situaciones de emergencia.

8. Impacto Social y Cultural: La promulgación de esta ley apunta a generar un cambio cultural hacia una mayor conciencia y respeto por los derechos de los animales, integrando estos principios en la educación y la vida cotidiana de los ciudadanos.

9. Coherencia con Estándares Internacionales: Al alinearse con las mejores prácticas internacionales y políticas de bienestar animal, Colombia avanza hacia el cumplimiento de los compromisos globales en materia de derechos y bienestar de los animales.

En conjunto, este proyecto de ley busca ofrecer una respuesta integral y efectiva a una problemática compleja que involucra el bienestar animal, la salud pública y la seguridad. Se espera que con su implementación, se mejoren las condiciones de vida de los animales domésticos de compañía en situaciones migratorias y se minimice el impacto negativo en la salud pública y el orden social.

Impacto Fiscal

El proyecto de ley no contempla costos fiscales de gran tamaño para el Gobierno Nacional. Por el contrario, se evidencian beneficios económicos a largo plazo, al plantearse mejoras en el bienestar animal, lo cual reducirá costos futuros en salud pública y mejorar la calidad de vida, lo que indirectamente podría tener un efecto positivo en la economía.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, quien debe proporcionar un informe detallado sobre las implicaciones fiscales del proyecto al Congreso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se trata de un requisito de racionalidad legislativa en el sentido de responder a la realidad económica del país. Sobre este tema se cita el siguiente aparte de la sentencia C-502 de 2007 de la Corte Constitucional:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministerio de Hacienda.

También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podría considerarse que existen conflictos de interés cuando el congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentra en situación de migración.

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

De los honorables congresistas,


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico


ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica".

Conflictos de interés

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

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

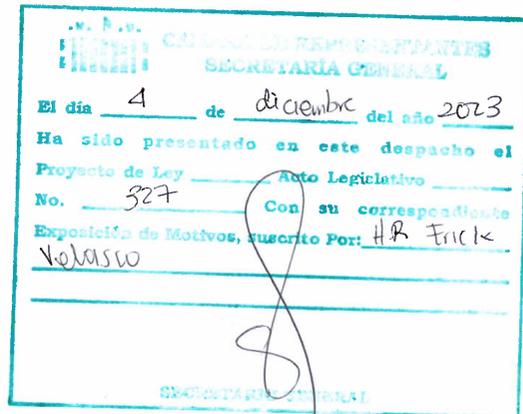
A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

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

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

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

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Bogotá, 6 de diciembre de 2023

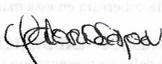
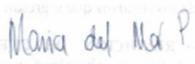
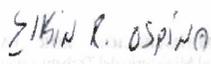
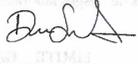
Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General
 Cámara de Representantes
 Bogotá D.C

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley

Apreciado señor secretario.

Con toda atención me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley **"Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales"**

Cordialmente,

 OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Humana - Pacto Histórico
 ELKIN RODOLF OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 Duvalier Sánchez Arango Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Alianza Verde

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo aquí previsto se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más tardar en enero de 2024.

ARTÍCULO 6.- Se modifica, el parágrafo 5, del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará, así:

"La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio de Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales; no obstante, su labor en cuanto a la prevención de los riesgos laborales debe ser eficiente y medible, razón por la cual es su deber presentar planes de trabajo por cada vigencia y rendir informes anuales a los empleadores en relación con la gestión adelantada.

Los intermediarios de seguros que no cumplan con las obligaciones que la ley les impone en riesgos laborales, no podrán ejercer este campo"

ARTÍCULO 7.- PROHIBICIÓN PARA EJERCER EL RAMO DE LOS RIESGOS LABORALES. Una vez se encuentre plenamente demostrado por autoridad competente que las compañías Administradoras de Riesgos Laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales, les quedará estrictamente prohibido su ejercicio en el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que reglamente, las competencias, las entidades facultadas y los criterios que definen la prohibición para ejercer en el ramo de los riesgos laborales, cuando las Administradoras de Riesgos Laborales utilicen y destinen de forma recurrente e indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

ARTÍCULO 8.- REINVERSIÓN EN RIESGO LABORALES. El ministerio del trabajo y la superfinanciera, regularán técnicamente y financieramente los porcentajes de reinversión que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral.

ARTÍCULO 9.- VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

"Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

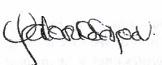
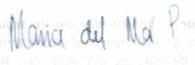
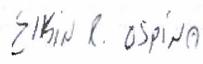
ARTÍCULO 1.- OBJETO La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.

ARTÍCULO 2.- FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN RIESGOS LABORALES A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE IMPACTO. Anualmente el Ministerio del Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del sistema general de riesgos laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas, así como también sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esta materia.

ARTÍCULO 3.- RENDICIÓN DE CUENTAS EN RIESGOS LABORALES. Las Administradoras de Riesgos Laborales de manera individual deberán presentar un informe ejecutivo de gestión semestralmente a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así mismo, a la ciudadanía a través de audiencias públicas

ARTÍCULO 4.- VEEDURÍA CIUDADANA EN RIESGOS LABORALES.- Creense veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las administradoras de riesgos laborales los cuales son parte del sistema de seguridad social integral

ARTÍCULO 5.- LÍMITE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN POR LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. Será el Ministerio del Trabajo, quien, en uso de sus facultades legales, realizará en los 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los estudios técnicos, actuariales y financieros, a partir de los cuales, se actualizará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las Administradoras de Riesgos Laborales. De ninguna manera, dicho porcentaje podrá exceder el 10%, a excepción de las compañías aseguradoras que operen con recursos del estado y ejerzan el ramo de los riesgos laborales en cuyo caso se deberá tener en cuenta las características de la población bajo su cobertura, el grado de riesgo de las actividades económicas que ampara, entre otros factores que serán definidos en conjunto entre los ministerios de trabajo y hacienda.

 OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Humana - Pacto Histórico
 ELKIN RODOLF OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 Duvalier Sánchez Arango Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO

A. OBJETO DEL PROYECTO

Tiene como objeto establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país y a la vez disminuir de manera significativa las tasas de siniestralidad laboral en los sectores público y privado.

B. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de nueve artículos incluyendo la vigencia. El primero de ellos, establece el objeto de la iniciativa, que fue referenciado en el título anterior.

El artículo segundo del proyecto establece el fortalecimiento de la vigilancia y control en riesgos laborales a través de los indicadores de impacto, esto se realizará anualmente cuya labor estará a cargo del Ministerio de Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República y será presentado a los actores del sistema general de riesgos laborales en las comisiones económicas conjuntas y en la comisión 7

Los artículos tres y cuatro establecen la rendición de cuentas y la veeduría ciudadana en riesgos laborales, con la presentación de un informe detallado de la gestión de las ARL, así mismo, la coadyuvancia, vigilancia y control en riesgos laborales que realiza la ciudadanía

El artículo quinto dispone que el límite máximo de los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales no podrá exceder el 10% y otorga un plazo de seis meses al Ministerio de Trabajo para que realice los estudios técnicos, actuariales y financieros, a partir de los cuales se actualizará dicho límite. También incluye un párrafo transitorio indicando que lo previsto en el artículo se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más tardar en enero de 2024.

El artículo sexto modifica el párrafo 5 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, exigiendo a los intermediarios de seguros una labor de intermediación en el ramo de los riesgos laborales eficiente y medible, además de presentar planes de trabajo por cada vigencia.

El artículo séptimo establece la prohibición para ejercer el ramo de los riesgos laborales a las compañías administradoras de riesgos laborales que hayan incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema general de riesgos laborales, una vez se encuentre plenamente demostrado por la autoridad competente.

El artículo octavo del proyecto de ley establece la forma cómo se definirá el porcentaje de inversión que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas

Por último, el artículo nueve trata sobre vigencia y derogación.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la Ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: "Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la

comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad."; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: "Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente", y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es un deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.

El gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.

En el Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1, quedó definido, así: "Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este Decreto, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Profesionales."

Con la entrada en vigencia del Decreto 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, "Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional"; la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su Artículo 6, lo siguiente:

"Artículo 6°. **Monto de las cotizaciones.** El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0,348%, ni superior al 8,7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST."

Se colige del anterior artículo, que el gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto 1072 de 2015, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: "Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo", y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del Sistema General de Riesgos Laborales, el Decreto 1072 de 2015, en su título 4, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: "Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto 1295 de 1994, se adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:

TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS

CLASE DE RIESGO	VALOR MINIMO	VALOR INICIAL	VALOR MAXIMO
I	0,348%	0,522%	0,696%
II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,960%
V	3,719%	6,960%	8,700%

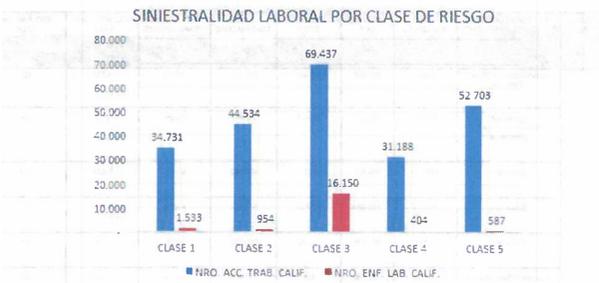
Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda."

En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, dispuso: "El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas", razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, "Por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones".

Es importante conocer cifras publicadas por FASECOLDA correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales se encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

Clase de Riesgo	Sector Económico	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	15.069	100.116	19.372	119.490	1,13%	1.502	366
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	4.871	50.017	4.231	54.248	0,51%	173	5
	Administración Pública Y Defensa	1.040	35.754	7.102	42.856	0,41%	457	72
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	33.146	231.491	6.422	238.913	2,26%	17.727	99
	Comercio	29.024	325.049	5.165	330.214	3,13%	7.051	120
	Construcción	336	1.557	93	1.650	0,02%	11	0
	Financiero	1.627	13.348	1.972	15.320	0,15%	67	0
	Hotelería Y Restaurantes	18.497	159.368	2.831	182.219	1,54%	4.807	87
	Industria Manufacturera	19.007	219.019	2.440	221.459	2,10%	5.124	194
	Inmobiliario	15.616	245.100	8.700	253.800	2,41%	6.671	182
CLASE 2	Pesca	626	3.276	97	3.373	0,03%	162	0
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	5.544	38.805	8.739	47.345	0,46%	855	10
	Servicios Sociales Y De Salud	7.963	39.495	9.328	48.824	0,46%	944	170
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	3.690	172.375	2.095	174.470	1,66%	1.959	40
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	6.938	115.913	1.126	117.039	1,11%	4.658	308
	Comercio	20.533	150.892	2.632	153.524	1,46%	3.900	37
	Construcción	4.226	24.904	974	25.878	0,25%	532	13
	Eléctrico, Gas Y Agua	1.899	28.634	5.301	33.935	0,32%	1.169	10
	Hotelería Y Restaurantes	1.265	17.071	457	17.528	0,17%	594	17
	Industria Manufacturera	37.724	634.490	8.404	642.894	6,10%	24.253	671
CLASE 3	Inmobiliario	5.196	313.271	15.338	328.609	3,12%	12.794	507
	Minas Y Canteras	53	1.306	6	1.313	0,01%	55	1
	Órganos Extraterrestres	42	1.364	1.280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	5.942	80.761	19.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	8.648	391.835	142.695	532.530	5,10%	14.642	14.222
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	7.762	114.000	5.428	119.518	1,13%	3.396	28
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	2.404	30.800	676	31.476	0,30%	2.282	31
	Comercio	12.710	82.135	4.915	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	6.578	70.270	2.832	73.102	0,69%	1.960	6
	Eléctrico, Gas Y Agua	990	38.577	2.285	40.862	0,39%	1.065	15
CLASE 4	Industria Manufacturera	6.439	120.007	4.279	124.286	1,18%	5.119	102
	Inmobiliario	3.609	375.973	3.533	380.505	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	52	1.248	19	1.267	0,01%	32	1
	Pesca	148	1.332	95	1.440	0,01%	43	1
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	519	6.511	675	7.186	0,07%	325	3
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	34.652	483.225	67.143	550.368	5,22%	11.711	173
	Administración Pública Y Defensa	635	37.530	3.328	40.856	0,38%	1.273	76
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	655	8.864	291	7.155	0,07%	594	1
	Comercio	1.434	11.779	449	12.228	0,12%	354	7
	Construcción	100.624	773.425	29.893	802.418	7,51%	25.810	68
CLASE 5	Industria Manufacturera	11.951	110.139	4.026	114.165	1,08%	4.555	55
	Inmobiliario	38.625	291.596	18.697	310.293	2,94%	9.025	52

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
CLASE 2	44.534	19,1%	954	4,9%
CLASE 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%
CLASE 4	31.188	13,4%	404	2,1%
CLASE 5	52.703	22,7%	587	3,0%
TOTAL	232.593	100,0%	19.628	100,0%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONOMICO	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	8.067	337.676	249.435	587.111	5,51%	3.530	136
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	13.071	8.955	20.427	29.382	0,28%	262	34
	Comercio	110.726	689.551	9.871	679.422	6,45%	7.657	127
	Educación	15.573	450.906	68.765	519.671	4,93%	5.014	184
	Financiero	11.654	305.236	13.052	319.320	3,03%	1.442	94
	Hotelería Y Restaurantes	20.430	100.559	597	101.466	0,96%	3.040	20
	Industria Manufacturera	4.251	18.343	341	18.684	0,18%	185	6
	Inmobiliario	106.430	1.139.448	82.524	1.191.972	11,31%	6.965	435
	Servicio Doméstico	168.819	116.200	644	119.849	1,13%	1.034	20
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	29.024	291.931	131.261	383.192	3,54%	3.627	100

Clase de Riesgo	Sector Económico	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 2	Minas Y Canteras	53	1.306	6	1.313	0,01%	55	1
	Órganos Extraterrestres	42	1.364	1.280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	5.942	80.761	19.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	8.648	391.835	142.695	532.530	5,10%	14.642	14.222
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	7.762	114.000	5.428	119.518	1,13%	3.396	28
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	2.404	30.800	676	31.476	0,30%	2.282	31
	Comercio	12.710	82.135	4.915	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	6.578	70.270	2.832	73.102	0,69%	1.960	6
	Eléctrico, Gas Y Agua	990	38.577	2.285	40.862	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	6.439	120.007	4.279	124.286	1,18%	5.119	102
CLASE 3	Inmobiliario	3.609	375.973	3.533	380.505	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	52	1.248	19	1.267	0,01%	32	1
	Pesca	148	1.332	95	1.440	0,01%	43	1
	Servicios Consultivos, Sociales Y Personales	519	6.511	675	7.186	0,07%	325	3
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	34.652	483.225	67.143	550.368	5,22%	11.711	173
	Administración Pública Y Defensa	635	37.530	3.328	40.856	0,38%	1.273	76
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	655	8.864	291	7.155	0,07%	594	1
	Comercio	1.434	11.779	449	12.228	0,12%	354	7
	Construcción	100.624	773.425	29.893	802.418	7,51%	25.810	68
	Industria Manufacturera	11.951	110.139	4.026	114.165	1,08%	4.555	55
CLASE 4	Inmobiliario	38.625	291.596	18.697	310.293	2,94%	9.025	52

Miras Y Cantaros	6.300	146.073	2.822	148.886	1.41%	9.102	146
Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	255	1.258	516	1.772	0.02%	44	1
Servicios Sociales Y De Salud	1.954	15.944	3.798	19.742	0.19%	573	175
Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.403	45.475	2.247	47.722	0.45%	1.072	12
TOTAL GENERAL	978.802	9.862.101	977.306	10.538.407	100,00%	232.693	18.028

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al sistema general de riesgos laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes (9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de riesgos laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	NRO. EMPRESAS	PORCENTA JE EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJAD ORES	PART. % TOTAL TRABAJAD ORES
ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLIVAR	16.511	1,69%	803.144	20.237	823.381	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	158.539	5.590	164.129	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
TOTAL	975.802	100,00%	9.562.096	977.304	10.539.400	100,00%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 3. La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del Sistema General de Riesgos Laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continúa existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del Estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las Administradoras de Riesgos Laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, establece:

“Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:

1. *Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores; f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.*
2. *Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10%) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de*

actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.

3. *Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 1. Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados. Parágrafo 2. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las administradoras de riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión. Parágrafo 3. La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales. Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras. Parágrafo 5. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa*

requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actúe en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”

El Artículo 11, de la Ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, las obligaciones a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales y del Ministerio de Trabajo; sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros mediante los cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan las empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la Ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que fungen como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o nada contribuye o beneficia al Sistema General de Riesgos Laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del Sistema General de Riesgos Laborales; es así como la sentencia C - 049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia.

En esa decisión, *“La Corte conoció la demanda, formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que sólo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.*

Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la norma demandada desconocía el inciso primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos parafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales."

De otro lado, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las Administradoras de Riesgos Laborales están administrando y justificando estos recursos.

Es por ello, que con la radicación en su momento del Proyecto de Ley 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la Resolución 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el congresista Zuleta Becharén al radicar el proyecto mencionado, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgo laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las Administradoras de Riesgos Laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.

Y es que la fuente de financiación del Sistema de Riesgos Laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni que decir el recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el Sistema General de Riesgos Laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

Igualmente, a las Administradoras de Riesgos Laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que

gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las Administradoras de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta que su análisis no se hace desde la expedición de la resolución 3544 de 2013 por el Ministerio de Trabajo, y cuyo porcentaje comparado con los establecidos para los Sistemas Generales de Salud y Pensiones, resulta desproporcionado.

- 4. Tiene en cuenta la fuerza laboral informal del país como destinataria de beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales, con la financiación de un seguro voluntario por parte del Fondo de Riesgos Laborales.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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

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

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

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

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

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

deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales y a las comisiones de seguridad social del Congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a las bondades y beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el Sistema General de Pensiones.

III. CONVENIENCIA DE PROYECTO

Conforme a la justificación de la iniciativa, el Proyecto de Ley 090-2022C, resulta conveniente teniendo en cuenta los siguientes beneficios:

- 1. Fortalece los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al establecer que las Administradoras de Riesgos Laborales deben presentar ante las comisiones séptimas conjuntas de cámara y senado y los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, los indicadores de impacto en relación con el uso de los recursos que administran.
- 2. Añanza el Sistema General de Riesgos Laborales, garantizando que los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales se utilicen en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral, y evita que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.
- 3. Procura por un gasto eficiente de los recursos parafiscales del Sistema General de Riesgos Laborales al ordenar la actualización del límite máximo de los

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

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

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

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

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

CHAMBERA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 El día 06 de Diciembre del año 2023
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 332 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
 SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1826 - Miércoles, 20 de diciembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA **Págs.**

Proyecto de Ley Estatutaria número 328 de 2023
 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley
 996 de 2005, se crea la obligación a los candidatos
 presidenciales de asistir a debates, para presentar
 a la ciudadanía su programa de gobierno y se
 dictan otras disposiciones 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 325 de 2023 Cámara, por medio
 de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal
 y otros organismos comunales como organizaciones
 de la economía popular, comunitaria y solidaria..... 7

Proyecto de ley número 327 de 2023 Cámara, por la cual
 se establecen mecanismos de prevención y atención
 en casos de hurto, maltrato, tráfico y abandono de
 animales domésticos de compañía en el contexto
 migratorio y se dictan otras disposiciones..... 15

Proyecto de ley número 332 de 2023 Cámara
 de Representantes por medio del cual se
 establecen los mecanismos que propenden
 por el óptimo uso de los recursos del
 Sistema General de Riesgos Laborales..... 21