



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 851

Bogotá, D. C., jueves, 6 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 35 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E. y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2016

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate, al Proyecto de ley número 35 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E. y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Cumpliendo con la honrosa misión encomendada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 35 de 2016 Senado.


DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ
Senadora de la República

CAPÍTULO PRIMERO

Origen de la iniciativa

El Proyecto de ley número 35 de 2016, *por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E. y se dictan otras*

disposiciones, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el pasado día 26 de julio de 2016 y publicado el día 29 de julio del mismo año en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2016.

De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, la materia de que trata el mencionado proyecto es competencia de la Comisión Primera Constitucional; por lo cual la Mesa Directiva de esta célula legislativa, mediante Acta MD-01 del pasado 4 de agosto de 2016 me designó como ponente para surtir el primer debate.

El proyecto es de autoría del honorable Senador Édinson Delgado Ruíz y cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Salud y la Protección Social emitido por el doctor Alejandro Gaviria Uribe.

CAPÍTULO SEGUNDO

Propósito del proyecto

Este proyecto tiene como objetivo fundamental el que sea reformado el artículo primero del Decreto-ley 1257 de 1994, *por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden Nacional*, en el que se establece la denominación de la E. S. E.

Fundamenta su intención en el reconocimiento que se le hiciera al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta como un Hospital Universitario, para esto, precisan que la nueva denominación de la E. S. E., bajo circunstancias previsibles, no afectará ni su estructura tanto institucional como la funcional, entre la cual se encuentra la prestación de los servicios a su cargo.

CAPÍTULO TERCERO

Contenido del proyecto

El Proyecto de ley número 35 de 2016 cuenta con tres artículos incluyendo el de la vigencia.

En el artículo 1º se determina el objetivo del proyecto de ley, incluyendo dos párrafos que determinan

que la nueva denominación de la E. S. E., no afectará su estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo además de que no exime al Centro Dermatológico de conservar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para mantener su acreditación como Hospital Universitario.

En el artículo 2° determina que El Ministerio de Salud será el encargado de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la ley.

Y finalmente, en el artículo tercero se determina la vigencia de la ley.

A. Hospital universitario

Un Hospital Universitario es el lugar dedicado a la asistencia, docencia e investigación médica. Lo que lo diferencia de otros hospitales es su vinculación y compromiso con las funciones esenciales de la universidad: docencia, investigación y extensión. En tal virtud, en un Hospital Universitario trabajan profesionales de la salud titulados y estudiantes de medicina, además de que se encuentra vinculado, por convenio, a una universidad. Los estudiantes hacen sus prácticas en el Hospital Universitario con pacientes reales. La enseñanza va desde la medicina general a la medicina especializada, las profesiones paramédicas y los investigadores en ciencias.

De la misma manera, allí se debe generar conocimiento mediante la investigación y la experiencia práctica de todos los días. Pero lo más importante es que allí los pacientes encuentren la excelencia en la atención médica. Así se conjugan las tres características esenciales del hospital universitario moderno: docencia, investigación y servicio.

Lo que constituye la esencia de un hospital universitario es que su cuerpo médico y científico esté conformado por profesores. Un buen ejemplo es el Hospital Johns Hopkins de Baltimore, Estados Unidos, que es considerado el hospital universitario por excelencia, pues fue allí donde nacieron las residencias para las especializaciones médicas.

El Modelo Académico de Hospital Universitario es un arquetipo de relación funcional entre entidades o escuelas universitarias (departamentos, facultades, etc.) de salud y una institución hospitalaria, en el marco de las regulaciones legales actuales. Las instituciones formadoras de talento humano en salud, públicas y privadas, son complejas y altamente estructuradas en términos de sus programas, organización y formas de gobierno. A su vez, los hospitales son instituciones complejas en cuyo ámbito se articulan procesos, administración y recursos para generar servicios y productos orientados a la recuperación de la salud de aquellos que enferman y para la realización de un conjunto de actividades de prevención y promoción de la salud, no solo como se entienden en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) sino también como un modelo de atención generador de salud. Por tanto, cada uno de estos dos tipos de instituciones tiene fines y campos de acción propios. Pero, al tiempo, para lograr su misión deben contar con ámbitos y escenarios de articulación, en el marco del SGSSS y del sistema educativo.

El modelo académico da al hospital su carácter universitario. Por ello, en las condiciones del SGSSS, la organización y estructura organizativa del Hospital Universitario (HU) ha sido concebida desde la misión

institucional, conjugando: –Papel social y cultural de la academia– institución de educación superior y modelo de negocios del HU, en condiciones de mercado – Servicios típicamente asistenciales y función académica: docencia, investigación y extensión¹

B. Hospital Universitario en Colombia

En el antiguo Sistema Nacional de Salud (SNS) la figura del Hospital Universitario era plenamente reconocida, en términos reales y legales, como centro de máxima tecnología y cabeza de una región. Con la Ley 100 de 1993 desapareció la figura legal del Hospital Universitario y se requirieron 14 años de transformación, de crisis y avances de los hospitales, para recuperar el marco legal que regula de manera específica aquel tipo de instituciones. La ley define el Hospital Universitario como una institución habilitada y acreditada, de enseñanza y práctica, con funciones de formación, investigación y extensión, que cuenta con convenios docencia-servicio y opera como un centro de referencia para redes de servicios.

La Ley 1438 de 2011 en su artículo 100, estableció los requisitos que debe cumplir un hospital para poder denominarse universitario a partir del primero de enero de 2016. Entre ellos se destaca el que no solo debe estar habilitado sino también acreditado de acuerdo con el Sistema de Garantía de Calidad. Igualmente, la Resolución número 03409 de 2012 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, define cuáles son los documentos que se deben presentar ante la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, para acreditar los requisitos exigidos en dicha ley.

Vale la pena recordar que en Colombia existen 10.231 instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza pública, privadas y mixtas; de las cuales 26 se encuentran acreditadas y un total a nivel nacional de 956 Empresas Sociales del Estado, de las cuales solo 9 están acreditadas², lo que ello implica, entre otras cosas, demostrar niveles superiores de calidad y garantizar una mayor seguridad en los procesos de atención a los pacientes, que le permita formar a sus médicos y especialistas con los más altos estándares, tecnología avanzada y disponiendo de los recursos necesarios para realizar investigación y generar conocimiento.

El paradigma de hospital universitario en el imaginario colombiano es el desaparecido Hospital San Juan de Dios de Bogotá, porque en él se formaron generaciones de médicos y constituyó la verdadera escuela médica nacional. Sin embargo, debe recalcar también la importancia del Hospital San Vicente de Paúl de Medellín, pionero, entre otras cosas, de los trasplantes de órganos en nuestro medio y de algunas técnicas quirúrgicas a nivel mundial³.

En Colombia hay instituciones que son dignas exponentes del hospital universitario moderno, entre ellas se pueden mencionar: el Hospital Universitario de la Fundación Santa Fe de Bogotá, los hospitales San Ig-

¹ www.bdigital.edu.co- Modelo Académico de Hospital Universitario, Universidad Nacional, Sede Bogotá, D. C., Facultad de Medicina, Director Carlos A. Agudelo, ISP Proyecto Hospital Universitario, 2008.

² Registro de Prestadores de Servicios de Salud – Ministerio de Salud y Protección Social – consulta realizada el 6 de julio de 2016.

³ Universidad.edu.co, El Observatorio de la Universidad Colombiana, los Hospitales Universitarios, Roberto Esquerro Gutiérrez, El Espectador, disponible en internet.

nacio y San José en Bogotá, el Evaristo García, la Fundación Valle de Lili en Cali y el San Vicente de Paúl de Medellín.

C. E. S. E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”

La misión de la E. S. E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”, es Brindar, con calidad humana y seguridad, servicios especializados en dermatología, realizar formación, educación e investigación en las áreas de su competencia, asesorar al Gobierno nacional en la planeación y ejecución de estrategias para la promoción de la salud, la prevención y el control de las patologías cutáneas, en el marco de la responsabilidad social. Asimismo, su visión es la de ser líder en servicios asistenciales como modelo público de excelencia y con proyección a nivel internacional, busca formar integralmente talento humano de alto nivel científico, generador de conocimiento, para contribuir a la promoción, prevención y recuperación de la salud cutánea, en procura de mejorar la calidad de vida del ser humano.

El Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” se remonta a su creación desde el 16 de agosto de 1934, emergiendo primero como el Laboratorio Central de Investigaciones de la Lepra, bajo la dirección del Profesor Federico Lleras Acosta. En el año de 1938 se inaugura como Instituto de Investigación Médica. En 1960 se crea el Instituto Nacional de Salud y se incorpora al mismo el Instituto Federico Lleras Acosta, incoándose su transformación de la Entidad en Instituto de Dermatología. En 1964 en la Ley General de Presupuesto, se cambia la denominación de la Institución por la de Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta⁴

Mediante convenio firmado en el año 1978 entre el Ministerio de Salud y el Hospital Santa Clara, este hospital empieza a administrar el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. El 31 de diciembre de 1984 se pone fin al convenio entre el Hospital Santa Clara y el Ministerio de Salud. La Ley 10 de 1990 incorpora al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, a la administración central del Ministerio de Salud. En agosto de 1993 mediante el artículo 36 de la Ley 60, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta se organiza como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Salud, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio.

Mediante el Decreto número 1257 de 1994, se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden Nacional, el decreto dispone que el Centro es una entidad consultiva del Ministerio de Salud, cuyo objetivo fundamental es prestar asistencia médica, propiciar y contribuir con la docencia en el campo de su competencia y realizar investigación científica en patologías dermatológicas con énfasis en lepra, leishmaniasis y otras enfermedades tropicales.

Después de sesenta años de dependencia, el Instituto se abre a una gestión propia, con el reto de liderar, rediseñar y poner en marcha procesos administrativos, financieros, asistenciales y de formación integral del talento humano. Las herramientas para alcanzar los cometidos, son la Plataforma Estratégica, el Manual de Funciones por cargo, el Plan de Gestión Institucional y el Plan Operativo Anual por dependencias. A la vez,

se establece un sistema tarifario, se inicia el proceso de facturación, se profesionaliza el personal y se humaniza su accionar. También se vinculan empresas especializadas en los servicios de vigilancia, manejo de desechos hospitalarios, mantenimiento y aseo. Se sensibiliza al personal para la adopción del Sistema de Control Interno como un mecanismo de autocontrol y mejora de los procesos.

Con una visión arquitectónica que armoniza la funcionalidad, la estética y la conservación del patrimonio, se comienza la reconstrucción de la planta física, el equipamiento tecnológico y se inicia la sistematización y automatización de los procesos. Se dan los primeros pasos para la reestructuración de planes y programas de formación a nivel de pre y posgrado, buscando educar al estudiante con una nueva concepción de su entorno y de su compromiso con la sociedad, que junto con la escuela de líderes, forman los pilares del Proyecto Pedagógico Institucional. Igualmente se pone en ejecución el plan de desarrollo del área de investigación dermatológica iniciándose el fomento de la capacidad investigativa, base para la generación de una nueva cultura.

Se consolida, en la práctica, un modelo de Empresa Social del Estado, viable a través de una gestión reconocida por la comunidad en general y por diferentes instancias. En el año 2000 se realiza el primer ejercicio pedagógico de evaluación institucional general, utilizando la metodología del Premio Calidad Salud Colombia, obteniéndose una Mención de Reconocimiento. También en este año se obtiene Mención de Honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República – Registro de Experiencias Exitosas al “Proyecto de Modernización del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta - E. S. E.”. En el año 2001 se obtiene: - la Categoría Bronce en el Premio Calidad Salud Colombia 2001 y un – Reconocimiento al Aporte Científico de City TV y El Tiempo. En el año 2002 se recibe Mención de Honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República - Registro de Experiencias Exitosas por el “Sistema de Información y Atención al Usuario una Herramienta de Gestión”.

Se realiza el alineamiento e integración del Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial, el Plan indicativo del DNP (Sinergia) y el Plan Maestro (Plan Operativo Anual por Áreas y Funcionarios - POA). Se lleva a cabo un análisis del entorno económico, social, político, jurídico y administrativo, como base para la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo. Se implantan la Gerencia por Procesos y la Gerencia por Proyectos y se intensifican las acciones de Mercadeo Externo.

En el año 2005 la E. S. E: Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, reafirma su compromiso con la calidad de vida y con la ciencia, obteniendo la certificación ISO 9000: versión 2000 del Sistema de Gestión de la Calidad, se afianzaron las estrategias del programa en “En Pro de la Caricia” por medio de una emisión semanal del Magazin TV “Escrito en la Piel” y se dio inicio al proyecto Simbad El Marino por los Siete Mares de la Piel. El grupo de Dermatología tropical fue reconocido como grupo de investigación por Colciencias. Por segundo año consecutivo obtuvieron la calificación A11 de la Auditoría Integral de la Contraloría General de la Republica. Un año después obtuvieron el reconocimiento a sus dos grupos de investigación por Colciencias. Así se dio inicio al proceso de autoa-

⁴ [Http://www.dermatologia.gov.co/el_instituto/resena_historica](http://www.dermatologia.gov.co/el_instituto/resena_historica).

creditación y acreditación en estándares para servicios ambulatorios.

Para continuar con el proceso de Calidad, el Instituto presentó su autoevaluación ante el Icontec para obtener la acreditación a sus servicios ambulatorios. Los resultados no se hicieron esperar y en enero de 2005 el Instituto se convirtió en la primera IPS Ambulatoria del país que recibe dicha distinción. Se obtuvo la recertificación ISO 9001:2000 durante el mes de mayo.

Durante el segundo semestre del año 2005, el Centro Dermatológico recibe la visita del International Society Quality ISQUA en Health Care Inc. como parte del proceso de acreditación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas Icontec.

En el 2009 se da la apertura universitaria ingresando con convenios docencia-servicio la Universidad CES, la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, y se fortalecen las relaciones con la Universidad Militar Nueva Granada, la Fundación Ciencias de la Salud, y el Colegio Mayor de Cundinamarca. El programa de posgrado en dermatología se retoma en asocio con la Universidad CES de Medellín, a partir de agosto, y en octubre se seleccionan los primeros dos residentes, entre casi 100 aspirantes que se presentaron a la convocatoria.

El Presidente de la República expidió, con fecha 18 de enero de 2010, los Decretos números 071 y 072 que aprueban la reestructuración de la planta de personal y la modificación de la estructura orgánica del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. Estos decretos modernizan y simplifican la estructura, y la armonizan con la actual del Estado, facilitando la gobernabilidad y la contratación de un mayor número de dermatólogos para las áreas misionales.

En el año 2010 el Ministerio de Educación Nacional realiza dos visitas de inspección a la Institución, durante la vigencia, como campo de práctica de residentes en dermatología, pregrado y otras especialidades, generándose concepto de favorabilidad educativa y el otorgamiento de 42 cupos para docentes, según la capacidad instalada. De igual forma se aprueba el desarrollo de un programa de posgrado en el Centro, en asocio a la Fundación Universitaria Sanitas. La Institución ocupó el puesto 17, entre un total de 161 entidades públicas encuestadas por el Departamento Nacional de Estadísticas y el primer puesto en el sector salud, en lo referente a “Ambiente Institucional”. Por su parte en “Desempeño Institucional” ocupa el puesto 15, y el primer puesto en el sector salud. Esta “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional” mide la percepción de los trabajadores del sector público, en temas como: credibilidad en las políticas, suficiencia de recursos y previsibilidad, gestión de resultados y prácticas irregulares.

El Invima mediante Resolución número 39456, del 1° de diciembre de 2010, otorgó la certificación en Buenas Prácticas Clínicas al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta ESE, en el marco de la Resolución número 2378 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, siendo la segunda entidad en salud en recibir tal certificación y la primera del sector estatal colombiano.

La Junta de Acreditación en Salud en su sesión del 31 de enero de 2012, ratificada por el Consejo Directivo del Icontec, una vez analizado el informe de visita de evaluación de otorgamiento para el segundo ciclo de

acreditación y con base en lo establecido en el Decreto número 1011 y la Resolución número 1445 del 2006, aprueba mantener la categoría de Institución Acreditada a la E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución número 258 de 2012, autoriza al Centro para el retiro de prótesis o implantes mamarios tipo PIP. El servicio es totalmente gratuito para la ciudadanía.

El Centro se ubicó en el puesto sexto (6°) del total de entidades públicas del nivel nacional, que son 295, con la mejor calificación en el informe de control interno contable, 2012, según la Contaduría General de la Nación.

El 16 de agosto de 2014 cumplió la Institución ochenta años de servicio a la comunidad y la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, conformada por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Educación Nacional, según el Acuerdo número 00267 del 25 julio de 2014, otorgan a la E. S. E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” el galardón de Hospital Universitario, luego de cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 1438 de 2011. De tal manera, el Hospital Dermatológico se convierte así en la primera IPS pública en alcanzar esta certificación académico-asistencial y en la cuarta entidad sanitaria en el país, luego de la Fundación Cardiovascular de Colombia (Bucaramanga), Fundación Santa Fe (Bogotá) Hospital Pablo Tobón Uribe (Medellín), Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt y la Fundación Cardioinfantil, por lo que la Junta Directiva del Centro decide por unanimidad autorizar a la Dirección General adelantar los trámites necesarios para cambiar la denominación del Centro en “Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E”.

Para que una IPS, como la E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, sea distinguida como hospital universitario debe contar como mínimo con la acreditación en salud que otorga el Ministerio de Salud y Protección Social, ser reconocida por Colciencias como generadora de investigación y conocimiento y estar certificada como campo de práctica por el Ministerio de Educación Nacional.

Luego de una extensa jornada de auditoría, por parte del certificador SGS Internacional, se otorga la recertificación en las normas técnicas ISO 9001, NTC GP 1000 e ISO 14001.

En noviembre de 2015, la Junta de Acreditación en Salud de Icontec aprobó a la Organización mantener la categoría de Institución Acreditada, con lo cual se demuestra la madurez en la cultura de calidad y de excelencia en la prestación de servicios que han sido fruto de más de 80 años de existencia, cuidando la piel de los colombianos.

El nuevo Plan de Gestión fue aprobado por la Junta Directiva para la vigencia 2015-2018 y presentado a la Organización en el mes de diciembre de 2015, con este plan se busca lograr ser reconocidos como: Centro de Investigación por Colciencias, Galardón de Hospital Seguro que otorga la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC) y ser Centro de Referencia Nacional en Tele dermatología. El Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, se proyecta para el año 2020 como una institución reconocida a nivel internacional en materia de patología cutánea.

De otra parte, en el mes de septiembre de 2015 la actual dirección del centro dermatológico, solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social el cambio de denominación conforme lo determinado en el Acuerdo número 00267 de 2014, antes mencionado y conforme lo acordado en la sesión del día 19 de junio de 2015, para que se adelantaran los trámites correspondientes a la modificación del Decreto número 1257 de 1994, *por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, en Empresa Social del Estado del orden Nacional, el cual se debe denominar "Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E.*

En tal virtud, la Directora de asuntos normativos de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud, con fecha 21-01-2016, expresa lo siguiente:

Una vez analizado el requerimiento realizado y revisado el Acuerdo número 267 de 2014 emitido por la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, mediante el cual se otorgó reconocimiento como hospital universitario a E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, por el término de siete años, esta Dirección encuentra que para llevar a cabo el cambio de denominación, este deberá realizarse a través de una ley de iniciativa gubernamental, toda vez que el Decreto número 1257 de 1994 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el numeral 8 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, que revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses.

En ese orden, es importante recordar que los decretos ley o extraordinarios, como su nombre lo indica tienen fuerza material de ley, por tanto solo mediante nuevas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Ejecutivo o directamente mediante una ley, podría en el caso que nos ocupa, modificarse la denominación de esa ESE, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos tanto por la ley como por la honorable Corte Constitucional para este tipo de actuaciones, por lo que a manera de ejemplo citamos lo señalado en Sentencia C-889 del año 2006 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa:

"De conformidad con lo que establece el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución le corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

"Para el ejercicio de esta potestad, según lo que señala el inciso 2° del artículo 154 de la Carta, el Legislador debe contar con la iniciativa gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional". (Subrayado fuera de texto).

(...)

En cuanto a la función de determinar la estructura de la administración nacional la Corte ha considerado que esta no se agota con la creación de los organismos que

la integran "si no que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control", así como también "regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras". Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es para establecer "la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agendas estatales con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aún para suprimirlas".

Ahora bien, respecto a la temporalidad de las facultades extraordinarias, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido enfáticas en sostener la tesis "de que si el Gobierno agota las facultades otorgadas pierde la competencia para retomar la materia así el término de las facultades se encuentre vivo".

De otro lado, no debe perderse de vista que la norma general es que la denominación de una entidad administrativa como la que nos ocupa debe ser definida por ley, como parte de su estructura orgánica, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 que establece:

- Artículo 50. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal, de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

- 1. La denominación.*
- 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.*
- 3. La sede.*
- 4. La integración de su patrimonio.*
- 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y*
- 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.*

Así las cosas, aunque el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., hoy ostenta el reconocimiento como hospital universitario, por el cumplimiento de los requisitos definidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, no es viable jurídicamente que vía decreto ordinario se modifique el Decreto número 1257 de 2014, en lo relacionado con el cambio de denominación".

Por las anteriores razones, es que se hace necesario realizar el cambio de denominación del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, por Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, a través de una ley y como reconocimiento a la excelsa labor en investigación y docencia que ha venido realizando dicha institución, la cual hoy día es centro de referencia a nivel nacional en dermatología.

CAPÍTULO CUARTO

Concepto Ministerio de Salud
y la Protección Social

De acuerdo con el concepto emitido por el Ministerio de Salud en cabeza del doctor Alejandro Gaviria Uribe, el pasado 19 de septiembre del presente año, se menciona que el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., sede Bogotá D.C., presentó ante la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, los documentos exigidos en favor del reconocimiento como Hospital Universitario, conforme lo establecido en la Ley 1438 de 2011 y en Resolución número 3409 de 2012.

Como consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de lo señalado por el Decreto número 2376 de 2010 incorporado en el Decreto número 780 de 2016, designó los pares académicos quienes realizaron la visita de verificación de condiciones los días 15 y 16 de agosto de 2013.

Una vez emitido el informe de verificación de condiciones por parte de los pares académicos designados, el trámite fue remitido a la Sala de Evaluación de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), quien en sesión de 21 de julio de 2014, recomendó el reconocimiento como Hospital Universitario al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E sede Bogotá, D. C.

Surtidos los tramites de ley, la Comisión intersectorial para el Talento Humano en Salud, por Acuerdo número 267 de 2014, reconoce el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., como Hospital Universitario, por el término de siete (7) años, calificación que lo agrupa dentro de las instituciones que proporcionan entrenamiento universitario, enfocada principalmente en programas de posgrado, supervisada por autoridades académicas competentes y comprometidas con las funciones de formación, investigación y extensión.

Ahora bien, frente a la iniciativa en curso es pertinente mencionar que resulta **Conveniente** para el país, toda vez que se itera, el Acuerdo emitido por la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, otorgó el reconocimiento como Hospital Universitario al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., atribución que le confiere la prioridad en la participación en los proyectos de investigación, docencia y formación continua del Talento Humano financiados con recursos estatales y que además la faculta para llevar en su nombre la distinción de “Hospital Universitario”, aspecto este último, que resulta concordante con el párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 18 de la Ley 1797 de 2016, “a partir del 1° de enero del año 2020 solo podrán denominarse Hospitales Universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en este artículo”.

Conforme a lo anterior, esta cartera considera pertinente la modificación de la denominación del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., pues guarda congruencia con el procedimiento adelantado ante la Comisión Intersectorial para el talento humano en salud y lo expresado por el Ministerio.

Los términos indicados en la parte que anteceden, fueron presentados por la oficina encargada del Ministerio de Salud y la Protección Social en lo que corresponde a la iniciativa legislativa citada en la referencia. Por lo que

resulta menester precisar que, con las exposiciones aquí presentadas y puestas a su consideración, resulta **Conveniente**, dar trámite al presente proyecto de ley, pues este se ajusta a las normas establecidas para tal fin, es decir, es este el mecanismo idóneo para reconocer al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E., como Hospital Universitario otorgado por esta entidad.

CAPÍTULO QUINTO

Cuadro comparativo sobre las Modificaciones
Propuestas para primer debate:

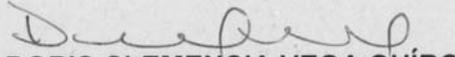
TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2016 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2016 SENADO.
Por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E.-S.-E. y se dictan otras disposiciones.	Por medio de la cual se modifica el nombre a <u>la Empresa Social del Estado</u> Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” y se dictan otras disposiciones.
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así: A partir de la vigencia de la presente ley, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Empresa Social del Estado del Orden Nacional, se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta, Empresa Social del Estado” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así: Artículo 1°. Campo de aplicación. A partir de la vigencia de la presente ley, <u>la Empresa Social del Estado</u> Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”, del Orden Nacional se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta, Empresa Social del Estado” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.
Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E. S. E., no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.	Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E. S. E., no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.
Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E. S. E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para <u>acreditarse</u> como Hospital Universitario.	Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E. S. E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para <u>conservar su reconocimiento</u> como Hospital Universitario <u>y obtener su renovación</u> .
Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E. S. E.	Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E. S. E.
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CAPÍTULO SEXTO

Proposición:

En mérito de las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los Honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 35 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico*

gico Federico Lleras Acosta E. S. E. y se dictan otras disposiciones, adjuntando el pliego de modificaciones.



DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ
Senadora de la República

CAPÍTULO FINAL

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el nombre a la Empresa Social del Estado Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto-ley 1257 de 1994, el cual quedará así:

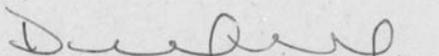
Artículo 1°. *Campo de aplicación.* A partir de la vigencia de la presente ley, la Empresa Social del Estado Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”, del Orden Nacional se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta, Empresa Social del Estado” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.

Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E. S. E., no afectará su actual estructura institucional y funcional, ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.

Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E. S. E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para conservar su reconocimiento como Hospital Universitario y obtener su renovación.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E. S. E.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ
Senadora de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2016 SENADO,

por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario para los miembros de la

Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad en razón a conductas cometidas durante el servicio, y que tienen una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al 50% debidamente diagnosticada por las autoridades competentes. Dicho tratamiento consiste en que, al cumplir una serie de condiciones, se sustituya la detención preventiva o la pena carcelaria por la de detención o prisión domiciliaria respectivamente.

El proyecto consta de ocho (8) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, determina el alcance del tratamiento, se establecen las condiciones de acceso a la medida sustitutiva y la revocatoria de la misma, la extinción de la sanción y la compatibilidad con otros beneficios judiciales.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Origen del Proyecto de ley: Congresional - Senado

Fecha de presentación: agosto 9 de 2016

Autores del proyecto de ley: Bancada Centro Democrático – honorable Senadora Thania Vega de Plazas

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* 607 de 2016

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente proyecto de ley busca garantizar la dignidad humana de los miembros de la fuerza pública que se encuentran privados de la libertad por conductas punibles cometidas durante el servicio y que tienen una pérdida de capacidad psicofísica igual o superior al 50%, permitiendo que estos puedan acceder a una medida sustitutiva de la pena, que consiste en la posibilidad de cumplir con la restricción impuesta en su domicilio, sin que esta implique en ningún caso la renuncia o suspensión de la acción penal o sanción impuesta.

Para que lo anterior sea posible, se requiere que la pérdida de capacidad sea debidamente valorada y diagnosticada por las autoridades competentes en la materia, es decir, el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía. Con esto se garantiza que quienes queden cobijados por el presente tratamiento humanitario sean quienes verdaderamente lo necesitan debido a su condición.

Encontramos que este proyecto se fundamenta y a la vez promueve uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho como es la dignidad humana, que para el presente caso implica una obligación del Estado de velar por las condiciones de vida e integridad física de las personas que se encuentran privadas de la libertad. En este mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-1096 de 2004, así:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que impone especiales deberes al Estado”.

“(…) el respeto por la dignidad humana constituye el pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad”.

En virtud de lo anterior, sería inconcebible pensar que las afectaciones y violaciones a los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas

de la libertad sean una consecuencia directa de las conductas delictivas cometidas por los reclusos, y no más bien un incumplimiento de las obligaciones del Estado.

También, deben tenerse en cuenta las obligaciones internacionales que ha adquirido Colombia en múltiples instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre Derechos de las Personas con Disminución, entre otros. Principalmente, la prohibición de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el respeto a la dignidad inherente a todos los seres humanos y el trato humanitario a personas privadas de la libertad.

A su vez, el Código Penitenciario y Carcelario incorporó la dignidad humana como un principio rector en los establecimientos carcelarios con el respeto de todas las garantías constitucionales y derechos humanos universalmente reconocidos, estableciendo expresamente que “La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad”, por lo que se supone que el Estado debe emplear sus mayores esfuerzos para garantizar que estas personas privadas de la libertad y en su especial condición de discapacidad, sean respetadas en su integridad.

Conforme a lo anterior, el presente proyecto procura brindar un tratamiento más humanitario a los miembros de la Fuerza Pública, no solo por la labor que desempeñaron en la sociedad sino con especial consideración por su condición de discapacidad, pues cabe precisar que, por ostentar dicha condición, se consideran sujetos de especial protección debido a su vulnerabilidad y la discriminación que puede desatarse contra ellos.

Frente a ello, debe tenerse en cuenta que la mayoría de los militares y policías discapacitados que se encuentran privados de su libertad, arrastran afecciones y/o lesiones adquiridas durante el servicio y como causa del mismo; de esta manera, el proyecto compensaría al militar y al policía por su sacrificio físico y psíquico en el cumplimiento del deber aliviándole la tragedia, personal y familiar, que trae consigo la pérdida de su libertad. Es decir, que el proyecto es una respuesta a esta situación en cuanto pretende humanizar el cumplimiento de la medida de restricción de la libertad, no solo como una acción compensadora por el daño sufrido, sino además, como forma de honrar un compromiso del Estado con una población con graves discapacidades.

Debe aclararse que el tratamiento que pretende implantar el proyecto no se adscribe dentro del concepto de justicia transicional, no está sometido a condiciones diferentes a la de presentar una disminución de su capacidad psicofísica en el porcentaje establecido en la ley, y no implicará la suspensión o renuncia a la acción o la sanción penal. Por lo tanto, realmente lo que busca es implementar una medida afirmativa y de protección especial a favor de personas, más allá de su condición de militar o policía, que sufren como cualquier otro individuo la pérdida de su capacidad psicofísica para así cumplir con las obligaciones del Estado colombiano a nivel internacional y las derivadas de nuestra Constitución.

Finalmente, las siguientes cifras del Ejército Nacional muestran la estimación de cuántas personas podrían beneficiarse con esta ley:

- El 3.4% del total de sus miembros presos (2.421) presentan una condición psicofísica de esas características –lo cual equivale a 84 presos.

- De los 84 presos, el 69.2% son soldados, el 28.5% son suboficiales y, tan solo, el 2.3% oficiales.

- El 34.6% presentan disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al 80%; incluso se reportó un caso de un soldado con disminución de su capacidad psicofísica del 100% por siquiatria.

En conclusión, el proyecto busca proteger a una minoría que ostenta una especial protección constitucional y legal, ya que al estar en condición de discapacidad son vulnerables en un mayor nivel. A lo anterior, se suma la actual situación carcelaria con altos índices de hacinamiento, ausencia de condiciones sanitarias y de alimentación dignas, falta de espacios y tratamientos médicos para quienes tengan una discapacidad que todas juntas vulneran de manera sistemática los derechos fundamentales de las personas y, en especial, la dignidad humana como principio rector del ordenamiento jurídico colombiano y derecho inherente a toda persona.

En virtud de lo expuesto, consideramos que el proyecto se ajusta a la Constitución y las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en materia de dignidad humana y personas en condición de discapacidad promoviendo su debida ejecución.

IV. MARCO NORMATIVO

– Ley 1699 de 2013, *por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones*

– Ley 1471 de 2011, *por medio de la cual se dictan normas relacionados con la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de escuelas de formación de las Fuerzas Militares y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional*

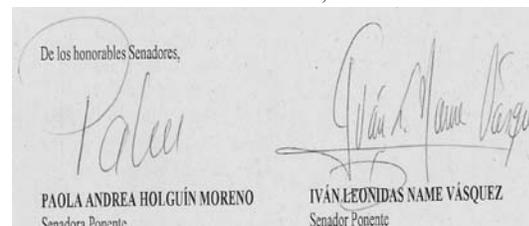
– Conpes 3591 “Sistema de Rehabilitación Integral de la Fuerza Pública”

– Conpes 166/2013 “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social” (Antecedente Conpes 80/04).

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los Honorables Senadores de la República, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 90 de 2016 Senado, *“por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones”*.

De los honorables Senadores,



De los honorables Senadores,

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora Ponente

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Senador Ponente

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones formales al texto radicado del Proyecto de ley número 90 de 2016, por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.

Cuadro comparativo:

<p><i>Gaceta del Congreso</i> número 607 de 2016 Texto Radicado para primer debate en Comisión Segunda Constitucional Permanente</p>	<p>MODIFICACIONES</p>	<p><i>Gaceta del Congreso</i> número 607 de 2016 Texto Radicado para primer debate en Comisión Segunda Constitucional Permanente</p>	<p>MODIFICACIONES</p>
<p>por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Igual.</p>	<p>b) Que la detención domiciliaria del militar o el policía no podrá en peligro la vida o la integridad de las personas que comparten el lugar de residencia dispuesto por la autoridad judicial para el cumplimiento de la medida sustitutiva.</p>	<p>b) Que la detención domiciliaria del militar o el policía no podrá en peligro la vida o la integridad de las personas que comparten el lugar de residencia dispuesto por la autoridad judicial para el cumplimiento de la medida sustitutiva.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario a favor de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, en detención preventiva o en cumplimiento de una pena de prisión, que presenten una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al cincuenta por ciento (50%) debidamente diagnosticada por las autoridades médico laborales militares y de Policía. Parágrafo. El tratamiento humanitario que establece la presente ley cobijará a los miembros de la Fuerza Pública investigados o condenados por conductas punibles cometidas durante el servicio, siempre que presenten disminución psicofísica en el porcentaje indicado en este artículo y cumplan los requisitos que contempla la presente ley.</p>	<p>Igual.</p>	<p>c) Que el investigado no cuente con antecedentes de violencia intrafamiliar que involucra a personas con las que compartirá la residencia donde se cumplirá la medida judicial sustitutiva. d) Que se garantice mediante el pago de una caución, equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, lo siguiente: – Observar buena conducta. – Asistir a las diligencias judiciales en que su presencia sea obligatoria. – Cumplir con las condiciones de seguridad y de reclusión impuestas por las autoridades penitenciarias y colaborar con el cumplimiento de las actividades de vigilancia encargadas a estas. – Solicitar a la autoridad judicial competente autorización para el cambio de residencia.</p>	<p>c) Que el investigado no cuente con antecedentes de violencia intrafamiliar que involucra involucra a personas con las que compartirá la residencia donde se cumplirá la medida judicial sustitutiva. (...) Igual.</p>
<p>Artículo 2°. Alcance del tratamiento. El tratamiento humanitario establecido en la presente a favor de miembros de la Fuerza Pública en condición de incapacidad psicofísica privados de la libertad no supondrá la renuncia o la suspensión de la acción penal o de la sanción impuesta.</p>	<p>Artículo 2°. Alcance del tratamiento. El tratamiento humanitario establecido en la presente ley a favor de miembros de la Fuerza Pública en condición de incapacidad psicofísica privados de la libertad no supondrá la renuncia o la suspensión de la acción penal o de la sanción impuesta.</p>	<p>Artículo 4°. Ejecución de la pena privativa de la libertad. La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a militares o policías en las situaciones de que trata la presente ley, se sustituirá por la prisión domiciliaria, en las mismas condiciones previstas en el artículo anterior.</p>	<p>Igual.</p>
<p>Artículo 3°. Detención preventiva. La detención preventiva que se imponga a un miembro de la Fuerza Pública en las condiciones psicofísicas en el artículo 1° de la presente ley, será sustituida por detención domiciliaria, bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que las autoridades médico laborales militares o de Policía hayan diagnosticado una disminución de la capacidad psicofísica del beneficiado de manera definitiva en la correspondiente Junta Médica Laboral.</p>	<p>Artículo 3°. Detención preventiva. La detención preventiva que se imponga a un miembro de la Fuerza Pública en las condiciones psicofísicas en el artículo 1° de la presente ley, será sustituida por detención domiciliaria, bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que las autoridades médico laborales militares o de Policía hayan diagnosticado una disminución de la capacidad psicofísica del beneficiado beneficiario de manera definitiva en la correspondiente Junta Médica Laboral.</p>	<p>Artículo 5°. Revocatoria de la medida sustitutiva. La medida sustitutiva de detención domiciliaria y de prisión domiciliaria se revocará en los eventos en los que el miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado incumple las obligaciones establecidas en la presente ley. Asimismo procederá la revocatoria de dichas medidas sustitutivas en los casos en los que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía determine una variación del diagnóstico de disminución de la capacidad psicofísica del miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado en porcentaje inferior al previsto para acceder a las mismas. Parágrafo. La revisión del dictamen sobre la capacidad psicofísica de los destinatarios de la presente ley por parte del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía procederá en los términos y condiciones previstas en el Decreto 094 de 1989, el Decreto ley 1796 de 2000 y las disposiciones legales</p>	<p>(...) Igual. Parágrafo. La revisión del dictamen sobre la capacidad psicofísica de los destinatarios de la presente ley por parte del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía procederá en los términos y condiciones previstas en el Decreto 094 de 1989, el Decreto ley 1796 de 2000 y las disposiciones legales que los complementen, adicione o deroguen. La autoridad judicial que impuso la medida de aseguramiento o está a cargo de la ejecución de la pena podrá solicitarla al Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía en el momento en que lo considere necesario.</p>

Gaceta del Congreso número 607 de 2016 Texto Radicado para primer debate en Comisión Segunda Constitucional Permanente	MODIFICACIONES
que los complementen, adicionen o deroguen. La autoridad judicial que impuso la medida de aseguramiento o está a cargo de la ejecución de la pena podrá solicitar al Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía en el momento en que lo considere necesario.	
Artículo 6°. Extinción de la sanción. La sanción impuesta a los destinatarios de la presente ley se extinguirá una vez transcurrido el término establecido en la sentencia para la pena principal de privación de la libertad.	Igual.
Artículo 7°. Compatibilidad con otros beneficios judiciales. Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los beneficios judiciales establecidos por disposiciones constitucionales o legales que cobijen a militares y policías.	Artículo 7°. Compatibilidad con otros beneficios judiciales. Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los beneficios judiciales establecidos por disposiciones constitucionales o legales que cobijen a militares y policías.
Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Igual.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY 90 DE 2016 SENADO

por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario a favor de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, en detención preventiva o en cumplimiento de una pena de prisión, que presenten una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al cincuenta por ciento (50%) debidamente diagnosticada por las autoridades médico laborales militares y de Policía.

Parágrafo. El tratamiento humanitario que establece la presente ley cobijará a los miembros de la Fuerza Pública investigados o condenados por conductas punibles cometidas durante el servicio, siempre que presenten disminución psicofísica en el porcentaje indicado en este artículo y cumplan los requisitos que contempla la presente ley.

Artículo 2°. Alcance del tratamiento. El tratamiento humanitario establecido en la presente ley a favor de miembros de la Fuerza Pública en condición de incapacidad psicofísica privados de la libertad no supondrá la renuncia o la suspensión de la acción penal o de la sanción impuesta.

Artículo 3°. Detención preventiva. La detención preventiva que se imponga a un miembro de la Fuerza Pública en las condiciones psicofísicas del artículo 1° de la presente ley, será sustituida por detención domiciliaria, bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que las autoridades médico laborales militares o de Policía hayan diagnosticado una disminución de la

capacidad psicofísica del beneficiario de manera definitiva en la correspondiente Junta Médica Laboral.

b) Que la detención domiciliaria del militar o el policía no pondrá en peligro la vida o la integridad de las personas que comparten el lugar de residencia dispuesto por la autoridad judicial para el cumplimiento de la medida sustitutiva.

c) Que el investigado no cuente con antecedentes de violencia intrafamiliar que involucre a personas con las que compartirá la residencia donde se cumplirá la medida judicial sustitutiva.

d) Que se garantice mediante el pago de una caución, equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, lo siguiente:

– Observar buena conducta.

– Asistir a las diligencias judiciales en que su presencia sea obligatoria.

– Cumplir con las condiciones de seguridad y de reclusión impuestas por las autoridades penitenciarias y colaborar con el cumplimiento de las actividades de vigilancia encargadas a estas.

– Solicitar a la autoridad judicial competente autorización para el cambio de residencia.

Artículo 4°. Ejecución de la pena privativa de la libertad. La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a militares o policías en las situaciones de que trata la presente ley, se sustituirá por la prisión domiciliaria, en las mismas condiciones previstas en el artículo anterior.

Artículo 5°. Revocatoria de la medida sustitutiva. La medida sustitutiva de detención domiciliaria y de prisión domiciliaria se revocará en los eventos en los que el miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado incumple las obligaciones establecidas en la presente ley.

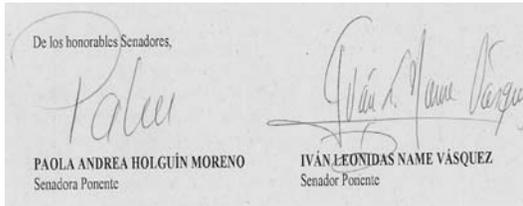
Asimismo procederá la revocatoria de dichas medidas sustitutivas en los casos en los que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía determine una variación del diagnóstico de disminución de la capacidad psicofísica del miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado en porcentaje inferior al previsto para acceder a las mismas.

Parágrafo. La revisión del dictamen sobre la capacidad psicofísica de los destinatarios de la presente ley por parte del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía procederá en los términos y condiciones previstas en el Decreto 094 de 1989, el Decreto Ley 1796 de 2000 y las disposiciones legales que los complementen, adicionen o deroguen. La autoridad judicial que impuso la medida de aseguramiento o está a cargo de la ejecución de la pena podrá solicitarla al Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía en el momento en que lo considere necesario.

Artículo 6°. Extinción de la sanción. La sanción impuesta a los destinatarios de la presente ley se extinguirá una vez transcurrido el término establecido en la sentencia para la pena principal de privación de la libertad.

Artículo 7°. Compatibilidad con otros beneficios judiciales. Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los beneficios judiciales establecidos por disposiciones constitucionales o legales que cobijen a militares y policías.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato.

Referencia: **Informe de Ponencia para segundo debate en la Plenaria de Senado al Proyecto de ley estatutaria número 53 de 2016 Senado**, “por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato”.

Respetado doctor Motoa:

En condición de ponente del proyecto de la referencia, me permito presentar ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

Número Proyecto de ley	53 de 2016 Senado
Título	<i>por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato.</i>
Autor	Senador Luis Fernando Duque García
Ponente	Senador Hernán Andrade Serrano
Ponencia	Positiva sin pliego de modificaciones

Gacetas

Proyecto de ley	Gaceta del Congreso número 548 de 2016
Ponencia para primer debate	Gaceta del Congreso número 676 de 2016

I. OBJETO

Establecer el término por medio del cual se debe resolver el incidente de desacato de la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES

La acción de tutela es reglamentada en el Decreto número 2591 de 1991, en ejercicio de facultades extraordinarias de la Asamblea Nacional Constituyente al Presidente de la República según lo ordenó el artículo 5° transitorio de la Constitución Política¹.

¹ República de Colombia. Constitución Política. “ARTÍCULO TRANSITORIO 5°. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para: a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal; b) Reglamentar el derecho de tutela; c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura: <sic>; d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992; e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales”.

El incidente de desacato se encuentra regulado en el Decreto número 2591 de 1991 por cuanto es un instrumento que se utiliza en los casos donde se desatenden las órdenes de tutela. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional la ha definido en la Sentencia T-010/12:

“DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL INCIDENTE DE DESACATO - Naturaleza y objeto

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional también ha precisado que en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, este podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor”.

La Corte Constitucional en sentencia T-766/98 ha determinado la importancia del desacato en los siguientes términos:

“Es la propia Constitución Política la que, en búsqueda de la efectividad de los derechos fundamentales y de la eficacia de su protección judicial, hace consistir la protección judicial de la que se trata en una orden de inmediato e ineludible cumplimiento ‘para que aquel respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo’. El juez de tutela que encuentra configurada la violación o amenaza de derechos fundamentales no profiere apenas un dictamen teórico acerca de la transgresión de los mandatos constitucionales sino que, sobre ese supuesto, está obligado a proferir una decisión de naturaleza imperativa que restaure su plena vigencia en el caso específico. Esa decisión se concreta necesariamente en una orden que debe ser acatada de inmediato y totalmente por su destinatario, bien que se trate de una autoridad pública, ya de un particular en los eventos que la Constitución contempla.

Si es desobedecida, la vulneración del orden constitucional prosigue y además queda en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales protectoras de los derechos fundamentales. Por tanto, la necesaria consecuencia del desacato tiene que ser la sanción, también inmediata y efectiva, para quien ha seguido obrando sin ajustarse a las prescripciones judiciales, subvirtiendo en consecuencia el sistema jurídico. La sanción, desde luego, solo puede ser impuesta sobre la base de un trámite judicial que no por expedito y sumario puede descuidar el derecho de defensa ni las garantías del debido proceso respecto de aquel de quien se afirma ha incurrido en el desacato”. –Negrilla fuera de texto–.

Sobre el incidente de desacato, la Corte Constitucional consideró que no existe un término legal para que esta figura fuera resuelta. Dicho pronunciamiento se encuentra en la Sentencia C-367/14, la cual señala:

“El artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991 **no fija un término determinado o determinable para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela**, lo que, tratándose de un elemento esencial para armonizar con la Constitución **implica la existencia de una omisión legislativa relativa**”. –Negrilla fuera de texto–.

Dicha sentencia, igualmente establece:

“En el análisis del cargo planteado se estudió, en general, el deber de acatar las providencias judiciales y los poderes del juez para hacerlas cumplir y, en especial, el deber de acatar los fallos de tutela, los poderes del juez para hacerlos cumplir y las responsabilidades que pueden seguirse de su incumplimiento. A partir de estos parámetros se descendió al caso concreto, para examinar el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991 a la luz de los anteriores parámetros, encontrando que (i) **el incidente allí previsto no tiene un término determinado en el Decreto número 2591 de 1991, ni determinable a partir de otras normas jurídicas, y que (ii) esta omisión afecta una condición o ingrediente que, conforme a la Constitución sea una exigencia esencial para armonizar con ella, de tal suerte que se configura una omisión legislativa relativa**. Ante esta grave situación, este tribunal, sin dejar de reconocer que **el legislador puede fijar un término en la ley para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela**, acudió al artículo 86 de la Constitución, que regula la acción de tutela, en el que encontró un criterio fundado para determinar, de manera objetiva y razonable, cómo podría entenderse en el tiempo el mandato constitucional de que la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los fallos de tutela sean inmediatos, como es el de que para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela en ningún caso podrán transcurrir más de diez días, contados desde de su apertura”.

Frente a este aspecto, debe resaltarse que el legislador es el llamado a establecer el término para resolver el incidente de desacato.

La Corte Constitucional igualmente en el fallo que nos ocupa determinó unos casos excepcionalísimos en los cuales no se aplica el término para el incidente de desacato, los cuales habían sido incluidos en el proyecto pero excluidos en primer debate, conforme el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

Dichos casos se evidencian en la Sentencia C-367/14 así:

“En casos excepcionalísimos, (i) por razones de necesidad de la prueba y para asegurar el derecho de defensa de la persona contra la cual se promueve el incidente de desacato, (ii) cuando exista una justificación objetiva y razonable para la demora en su práctica y (iii) se haga explícita esta justificación en una providencia judicial, el juez puede exceder el término del artículo 86 de la Constitución, pero en todo caso estará obligado a (i) adoptar directamente las medidas necesarias para la práctica de dicha prueba respetando el derecho de defensa y (ii) a analizar y valorar esta prueba una vez se haya practicado y a resolver el trámite incidental en un término que sea razonable frente a la inmediatez prevista en el referido artículo”.

“Tampoco se aplica a las sentencias estructurales que dicte la Corte cuando se trate, por ejemplo de es-

tados de cosas inconstitucionales, o aquellas para las cuales haya dispuesto un seguimiento a través de salas especiales conformadas por esta, cuando de manera excepcional este tribunal se ocupe de hacer cumplir los fallos de tutela (...)”.

CONSIDERACIONES EN PRIMER DEBATE

El presente proyecto ya había iniciado su trámite legislativo bajo el número 74 de 2014 Senado y 249 de 2015 Cámara siendo archivado por tránsito de legislatura.

Sobre el trámite legislativo del presente proyecto se estableció que el mismo corresponde al de una ley estatutaria en atención a lo establecido por el artículo 152 de la Constitución Política, el cual señala que por este trámite se tratan los procedimientos y recursos que protegen derechos y deberes fundamentales.

Finalmente, el presente proyecto descarta la frase “la consulta se hará en el efecto devolutivo”, por cuanto esta última fue declarada inexecutable por medio de la Sentencia C-243 de 1996 de la Corte Constitucional.

El 6 de septiembre de 2016 es aprobada la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República.

Por los argumentos expuestos el ponente considera que para el estudio en Plenaria del Senado de la República debe tomarse como base el texto aprobado por la Comisión Primera, por lo tanto:

PROPOSICIÓN

Solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 53 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato, en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.



HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO
SENADOR

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual quedará así:

Artículo 52. Desacato. *La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental, en un término de hasta 10 días y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Ley Estatutaria número 53 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato, como consta en la sesión del día 6 de septiembre de 2016, Acta número 06.

Ponente:


HERNÁN ANDRADE SERRANO
H. Senador de la República
Presidente,


H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2016

Doctora

DELCY HOYOS ABAD

Secretaría Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Respetada Secretaria:

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartiera la Comisión Quinta del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*; dentro de los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992.

La presente ponencia nos permite ratificar el compromiso que debe asumir el legislativo para robustecer la normatividad vigente en materia de adjudicación de baldíos, donde las mujeres rurales sean priorizadas, siendo ese un mecanismo efectivo para cerrar las brechas de discriminación y pobreza que estas pobladoras han padecido por años y de forma sistemática.

Con base en lo anterior, nos permitimos rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

I. Trámite

El proyecto de ley objeto de esta ponencia es autoría de las Senadoras que fungieron como ponentes para el primer debate ante la Comisión Quinta del Senado de la República, siendo radicado el 20 de julio del presente año y fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 524 de 2016*.

El 31 de agosto de 2016 se debate la iniciativa legislativa durante la sesión de la Comisión Quinta del Senado de la República, siendo aprobada la ponencia presentada y se da curso para que avance al segundo debate en la Plenaria de la Cámara Alta del Congreso de la República en los términos aprobados por la célula legislativa y que fueron publicados en la *Gaceta del Congreso 664 de 2016*.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 06 de 2016, establece directrices y criterios específicos que permiten hacer efectiva la aplicación de la equidad de género en el acceso de las mujeres rurales a las tierras baldías de la

Nación, la vivienda rural y a los recursos del erario público ejecutados en su mayoría a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades adscritas a él y demás que favorecen la actividad rural a través de los diferentes fondos, planes, proyectos o programas para proyectos productivos.

El proyecto de ley plantea como su objeto "...promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género".

En lo que respecta al contenido de la iniciativa legislativa, se tiene que se estructura en siete (7) artículos. El primer artículo define el objeto de la ley, los siguientes –segundo y tercero–modifican la Ley 160 de 1994, creando el artículo 65 A y modificando el artículo 70, el cuarto y el quinto incorporan el criterio diferencial para la vivienda rural y los proyectos productivos y el sexto y último establece vigencias y derogatorias:

Artículo 1º. Determina el objeto de la iniciativa legislativa que es promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural.

Artículo 2º. Crea el artículo 65A a la Ley 160 de 1994, donde específicamente determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder o quien haga sus veces, deben aplicar el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales en por lo menos el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales y el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece.

Artículo 3º. Modifica el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, donde establece a los posibles adjudicatarios la obligación de tener en explotación económica de por lo menos, las dos terceras partes del baldío que se solicita se adjudique. El proyecto de ley determina que este nivel de área en explotación por parte de los solicitantes de adjudicación sea de por lo menos el cincuenta por ciento (50%).

Artículo 4º. Modifica el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, estableciendo que podrán ser beneficiarias de las políticas de adjudicación de tierras baldías las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras y que tengan tradición en la ruralidad, y que deriven por lo menos el cincuenta (50%) de sus ingresos de las actividades del campo; eliminando vacíos a la interpretación de la norma, que actualmente no señala un nivel específico y genera ambigüedades. Igualmente, le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la obligatoriedad de reglamentar en un plazo máximo de un año después de entrada en vigencia la ley, las condiciones y criterios de elegibilidad que permitan, determinan y prueban la situación de pobreza y marginalidad, vulnerabilidad social y económica a las beneficiarias de reforma agraria.

Artículo 5º. Mediante este artículo se garantiza que el Estado a través de las instituciones de política rural asignen a mujeres rurales como mínimo el 40% de los

subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico y el 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6º. Garantiza la asignación de por lo menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas del Gobierno nacional a las mujeres rurales en condiciones de pobreza y que el 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asigne a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 7º. Disposiciones de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

III. Justificación de la iniciativa

Para el desarrollo rural es indispensable la generación de procesos de integración entre los diferentes actores del sector y los factores productivos y de empoderamiento. Uno de los principales factores que aún mellan la capacidad de desarrollo en el agro colombiano es el acceso a la tierra, el cual es indispensable para la producción de alimentos y la generación de ingresos, y que a su vez, se constituye en un bien social y económico decisivo, que reviste de vital importancia para la identidad cultural, el poder político y la participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la sociedad.

Garantizar la igualdad de los derechos sobre la tierra para hombres y mujeres aumenta la creación y retención de valor, las oportunidades económicas, favorece las inversiones en la tierra, la producción de alimentos y aumenta la seguridad familiar durante las transiciones económicas y sociales, dando lugar a una mejor administración de los recursos económicos y sociales².

De otra parte en la mano de obra rural se han producido cambios significativos como consecuencia del crecimiento demográfico, la migración a las ciudades, las enfermedades, salud, violencia, muerte y las dificultades de orden público, por cuenta de las cuales las mujeres han asumido funciones o tareas mucho más importantes o protagónicas en la producción de alimentos y el ordenamiento de los recursos naturales pues han pasado a convertirse en cabeza de familia del medio rural en al menos una cuarta parte y en ocasiones o segmentos específicos, en más de la mitad de los casos.

Adicionalmente muchas de estas mujeres son también madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas o enfermas, lo que corresponde a subconjuntos de la comunidad con un menor poder social.

Ambas cuestiones, la relativa a la mano de obra femenina en la agricultura y al número creciente de mujeres que son cabeza de familia, debido a la guerra, la emigración o simplemente a un cambio social, en las zonas rurales, muestran la importancia de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos.

Dentro del marco general para la construcción de la iniciativa legislativa alrededor de la participación

² Género y tierra: igualdad de condiciones –Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación. Integrating Gender in Land Tenure Programmes– Findings and Lessons from Country Case Studies, Susana Lastarria. 2002.

activa de la mujer, más allá del desarrollo rural y además de buscar el mejoramiento en otros indicadores y aspectos de desarrollo humano, es necesario partir del planteamiento de los Objetivos del Milenio dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyo objetivo 3 consiste en:

“Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”

Este objetivo reconoce las diferencias entre los géneros, en especial las que se constituyen como desventajas para la mujer y se acentúan en las relaciones de poder a nivel de familia, sociedad, pareja y cultura en detrimento del goce pleno de los derechos y cumplimiento de obligaciones, por lo que considera que:

“El análisis social desde una perspectiva de género permite comprender mejor los factores que contribuyen a la desigualdad económica, social, política y cultural entre hombres y mujeres y hace evidente la necesidad de definir estrategias, acciones y mecanismos orientados a lograr la igualdad y la equidad entre las personas”³.

La ausencia de este enfoque en el manejo de las desigualdades a nivel social, económico, político y cultural asentadas en contra de la mujer imponen injusticias que redundan en bajos niveles de desarrollo y de crecimiento económico, y mayor pobreza que en un país como Colombia se cataliza y agudiza por la presencia de un conflicto que dura ya casi medio siglo, donde las mujeres del campo sufren en un mayor nivel sus consecuencias:

“...mayores desigualdades o inequidades de género están asociadas con bajos niveles de desarrollo y a la pobreza y tienen efectos sobre la perpetuación de la violencia, la ineficiencia en la utilización de los recursos humanos y sociales, la escasa participación política y productiva; de manera adicional, refuerzan el círculo intergeneracional de la pobreza”⁴.

Lo anterior hace necesaria la fijación de un límite o cota mínima que permita que el país cumpla con claridad el loable propósito de construir justicia social, en el marco de un Estado Social de Derecho como se autodefine en la Constitución Política, la cual origina el reconocimiento de derechos que requieren de regulación y materialización para alcanzar los logros sociales que promueve.

Diagnóstico de la mujer rural en Colombia

Con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011- Colombia Rural, del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se resalta la situación del campo y sus actores e interacciones, pero adicionalmente destaca la caracterización del modelo actual de desarrollo rural desde lo económico donde se reseña la existencia de dos etapas:

- Proteccionista: la cual se presentó hasta finales de los ochenta.
- Apertura económica: presentada después de 1990.

En estas dos etapas y sus circunstancias características han permanecido constantes algunos obstáculos estructurales y rasgos distintivos del sector, los cuales se transcriben a continuación, en lo que se destaca el relacionado con el género y la discriminación:

- No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable a la población rural.
- Es inequitativo y no favorece la convergencia.
- ***Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.***
- Es excluyente.
- No promueve la sostenibilidad.
- Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.
- Es poco democrático.
- No afianza la institucionalidad rural.

De lo anterior, se desprende la existencia de varias fuentes de discriminación hacia la población rural y que se ha materializado de las siguientes formas:

• **Deuda rural:** es compartida por mujeres y hombres. Se deriva del hecho de que las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas.

• **Deuda de género:** esta corresponde a la experiencia de las pobladoras rurales por el hecho de ser mujeres *per se*, donde predominan ciertas actitudes culturales y sociales de orden patriarcal, que excluye y rechaza lo que no esté alineado en ese orden.

Para complementar el estado vulnerable de la mujer rural, debe tenerse en cuenta que la estructura de la economía agraria colombiana se caracteriza por una clara diferenciación de al menos tres formas empresariales básicas colombianas: *“la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar (o comunitaria)”⁵.*

Es evidentemente que Colombia posee una producción mayoritariamente sustentada en la forma familiar, de la que depende en gran medida de la generación de ingresos para la familia o grupo social, que se caracteriza por el papel fundamental de la mujer en el sentido de que ella genera buena parte de la mano de obra a través de sus hijos y la propia.

En otras palabras, la mujer no solo aporta su propia fuerza laboral que por lo general no es remunerada monetariamente, sino que además da vida a hijos que a su vez aportan más mano de obra a la Unidad Productora Agropecuaria (UPA) y, se encuentra a cargo de las labores domésticas, la promoción de los valores y la educación del núcleo familiar, que demandan tiempo, pero tampoco recibe remuneración salarial.

En la misma dirección y al revisar los indicadores del mercado laboral que se presentan a continuación, se puede observar la crítica situación de las mujeres en cuanto a su participación dentro de la población económicamente activa, en la que algunos como la tasa de ocupación es la más baja (28%) comparada con las mujeres urbanas y hombres urbanos y rurales.

De la misma manera se puede visualizar igualmente que la participación en el ingreso ha sido muy baja para las mujeres rurales, que entre los años 1996 y 2005 corresponde a tan solo el 3.7%, frente a la de los hombres rurales que tuvo un desempeño a 5.9%:

³ Objetivo de Desarrollo del Milenio- Objetivo 3 “Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer”, página 1.

⁴ *Ibidem*, página 1.

⁵ Forero Álvarez, Jaime. Economía campesina y sistema alimentario: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

Indicadores Mercado Laboral por sexo y zona. Participación en las decisiones del gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales

Población	Indicador	Mujeres rurales (%)	Mujeres urbanas (%)	Hombres urbanos (%)	Hombres rurales (%)
Población total	Tasa de participación. Trimestre 12/2010 – 2/2011	35,40	55,70	73,90	75,80
	Tasa de ocupación. Trimestre 12/2010 – 2/2011	28,40	46,40	66,00	72,40
	Tasa de desempleo. Trimestre 12/2010 – 2/2011	18,70	16,80	10,70	4,50
	Tasa de desempleo oculto. Trimestre 12/2010 – 2/2011	3,20	1,30	0,40	0,20
	Evolución ingresos reales 1996-2005	3,70	4,10	-10,90	5,90
	Trabajó durante la última semana (Censo 2005)	9,46	28,38	45,33	45,80
	Realizó oficios del hogar durante la última semana (Censo 2005)	49,78	30,00	2,35	6,35
Jefes de hogar	Tasa de participación	54,40	65,20	87,70	93,90
	Tasa de ocupación	49,10	58,50	83,10	91,80
	Tasa de desempleo	9,70	10,20	5,20	2,30
	Tasa de desempleo oculto	1,10	90,00	0,20	0,10
	No tenían cónyuge y estaban a cargo de hijos menores de 18 años (ECV 2008)	44,40	41,20	11,90	13,70
Jóvenes	Tasa de participación	31,40	48,80	59,70	73,00
	Tasa de ocupación	21,20	33,80	46,40	66,60
	Tasa de desempleo	32,50	30,60	20,50	8,70
	Tasa de desempleo oculto	4,90	1,80	0,70	0,50

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 134.

Se han configurado elementos que reflejan la dura realidad de la mujer en el campo, a modo de ejemplo la precariedad del tipo de remuneración que reciben por su trabajo en donde la labor agrícola no es reconocida en un 25% de las veces median-

te ninguna forma de pago y 6.7% de las veces las mujeres reciben pago solo en especie, 7.5% compartido especie y dinero y solo el 60.6% en dinero. En contraste a las mujeres urbanas se les remunera un 86%.

Distribución porcentual de las mujeres en la zona rural que trabajaron durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta por formas de remuneración, algún tipo de empleo (agrícola y no agrícola)

Tipo de remuneración	Agricultura (%)	No agricultura (%)	Total (%)
Dinero solamente	60,6	86,4	80,6
Dinero y especie	7,5	8,3	8,1
Especie solamente	6,7	1,3	2,5
No le pagan	25,2	41	8,8
Total	100	100	100

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 136.

Se encuentra que durante el año 2005 en las zonas rurales, el 84% de las mujeres decidieron solas el gasto familiar, mientras que a 2010 este porcentaje disminu-

yó a 72.9% y el aporte de ellas en el cubrimiento de los gastos aumentó en la proporción donde ellas pagan la mitad o más de 32% a 39% entre 2005 y 2010.

Participación en las decisiones de gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales

		2005		2010	
		Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Persona que decide cómo gastar el dinero	Solo la entrevistada decide (%)	91,2	84,6	76,29	72,9
	Junto con alguien más (%)	7,9	12,1	21,5	24,8
	Alguien más decide (%)	1	3,3	1,7	2,4
	Total (%)	100	100	100	100
Proporción de gastos del hogar que paga la entrevistada	Nada o casi nada (%)	27	29	24	31,1
	Menos de la mitad (%)	19,2	17,6	24,3	22,4
	La mitad o más (%)	35,9	32	46,6	39
	Ella paga todo (%)	17,9	21,5	5,1	7,5
	Total (%)	100	100	100	100
	Número de mujeres con remuneración	19405	3775	13298	3072

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

El número de mujeres rurales que reciben remuneración en la zona rural bajó del 2005 (3.775 mujeres) a 2010 (3.072 mujeres) en 703 mujeres, es decir el 18.6%, y la disminución entre las mujeres urbanas fue de 31.4% en ese mismo lapso.

Los niveles de tenencia de la tierra por género son altamente alarmantes. Para las mujeres rurales desplazadas –según el PNUD– no alcanzan a ser el 30% de los propietarios de la tierra bajo ninguna forma

de tenencia (propietaria, poseedora, ocupante baldío, ocupante de hecho), solo bajo la figura de heredera llega a un nivel de 32.5% frente a los porcentajes de apropiación relativamente altos que poseen los hombres solos.

Incluso el grupo familiar hombre y mujer alcanza a ser superior a tipo de poseedor mujer. Por ejemplo en ocupantes de baldíos el 70% de propietarios son hombres, 21.1% hombre y mujer y 8.9% solo la mujer.

Tenencia y Género

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total de grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario(a)	64,2	26,5	9,3
Poseedor(a)	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Heredero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 139.

Recientemente se tiene como insumo fundamental de la situación de la mujer rural, las cifras, informes y documentos técnicos producidos por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano –Misión Rural–, la cual ha permitido dimensionar la problemática en Colombia.

El informe final de la Misión Rural, se decanta por la implementación de seis estrategias que corresponden a: derechos sociales, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, desarrollo territorial y ajuste institucional, sobre las cuales se propone un cambio trascendental y fundamental en los lineamientos para el año 2030 en la política rural.

En líneas gruesas las seis estrategias se condensan así:

- **Inclusión social:** que propende por el cierre de las brechas sociales en la población rural hacia el año 2030, dotando de bienes de interés social como la alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento a estos habitantes del campo.

- **Inclusión productiva y agricultura familiar:** con esta estrategia pequeños productores y trabajadores del campo tendrán un acceso real y material a recursos productivos, integrar los eslabones de la cadena de producción y comercialización con remuneración salarial.

- **Competitividad:** que busca proveer de manera adecuada y oportuna servicios públicos sectoriales como: asistencia técnica, ciencia, tecnología, innovación, acompañamiento integral, infraestructura de transporte y energía, adecuación de tierras, sanidad agropecuaria, entre otros. En esta directriz posee un papel fundamental la coherencia de los indicadores macroeconómicos del país y una política complementaria de comercio exterior hábil que fomente una base exportadora agropecuaria consistente con las necesidades del consumo local y externo.

- **Desarrollo ambiental sostenible:** recursos como el agua, suelos, biodiversidad y riqueza forestal, deben ser cuidados, mantenidos y mejorados con el objeto de sostener en el largo plazo la provisión de servicios ecosistémicos y un uso productivo y ambientalmente sostenible. De manera tácita, la Misión establece que para el 2030 se debe detener la expansión de la frontera agraria y la deforestación.

- **Desarrollo territorial:** el cual permitirá ordenar las regiones para garantizar una organización ambiental, social y productiva de las categorías rurales (ciudades y

aglomeraciones, intermedios, rural y rural disperso)⁶ para desarrollar de manera integral el campo.

- **Ajuste institucional y multisectorial:** el campo no debe ser visto como un eslabón aislado de otros renglones productivos, por el contrario, debe articularse de manera ordenada y con visión de largo plazo para asegurar la disponibilidad de recursos públicos que viabilicen la correcta ejecución de la política rural. En este punto se demanda la realización de un Conpes rural que habilite un escenario marco para formular políticas públicas rurales para cada sector gubernamental con metas a 10 años que sean consecuentes con la primera estrategia de inclusión social, es decir, que contribuya al cierre de las brechas sociales. Otro elemento dentro de este ajuste institucional y que garantiza la realización del Conpes rural, corresponde a la realización de un Confis rural que asigne los recursos presupuestales y garantice que la política rural planteada por el Conpes sea una carta de navegación de largo plazo y no que obedezca a coyunturas políticas y/o bonanzas económicas.

En el marco de los planteamientos de la Misión Rural, se presenta un elemento que es transversal a las seis estrategias y que robustece sus alcances: el enfoque de género. Entre las menores oportunidades que afrontan las mujeres rurales, se encuentran:

Pobreza monetaria

Se registra una brecha importante entre hombres y mujeres en materia de incidencia de pobreza monetaria, ya que entre 2002 y 2013 se registró en los hogares de las zonas urbanas donde el jefe de hogar es un hombre, una disminución de la incidencia de la pobreza monetaria de 20.6 p.p (puntos porcentuales) al disminuir de 45% a 24.4% y para el caso de la jefatura femenina la disminución fue de 14.8 p.p, pues pasó de 46.3% a 31.5%.

Este indicador se torna aún más crítico para las mujeres rurales, pues mientras que a los hombre la incidencia de la pobreza extrema disminuyó en 20 p.p (pasó de 61.4% a 41.4%), para las mujeres este descenso fue solo de 10 p.p al pasar de 58.2% a 48.1%.

⁶ La Misión Rural establece categorías rurales así:

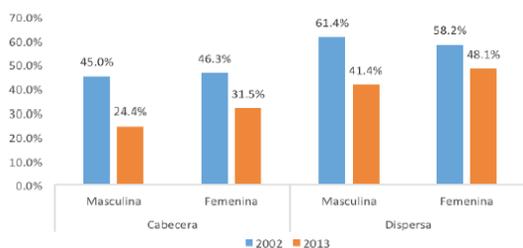
Ciudades y aglomeraciones: esta categoría agrupa a 117 entes territoriales y municipios cuya población en la cabecera es mayor a 100 mil habitantes.

Intermedios: municipios con importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios que poseen entre 25 mil y 100 habitantes en la cabecera o que, aunque tengan menores cabeceras su densidad poblacional es superior a 10 hab/km². Esta categoría agrupa a 314 municipios.

Rural: agrupa a 373 municipios cuyas cabeceras registran menos de 25 mil habitantes y presentan densidades poblacionales entre 10 hab/km² y 100 hab/km².

Rural disperso: corresponde a 318 municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y baja densidad poblacional con menos de 50 hab/km².

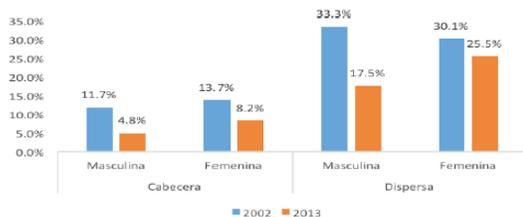
Incidencia pobreza monetaria por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 34.

Otro indicador que relleva la desigualdad es el de pobreza monetaria extrema, que durante el mismo lapso 2002-2013, registró amplias dificultades para las mujeres del campo. En el 2013 el 17.5% de los hogares del campo con un hombre como jefe de hogar eran pobres extremos y 25.5% de los hogares con jefatura femenina tenían esta condición, es decir una brecha de 8 p.p, esta diferencia en las ciudades es de 3.4 p.p.

Incidencia pobreza monetaria extrema por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 34.

Aquí es válido traer a colación la siguiente premisa: *los hogares con jefatura femenina tienen una mayor probabilidad de ser pobres, y esta aumenta si además habitan en las zonas rurales.*⁷

Brechas de género en el mercado laboral

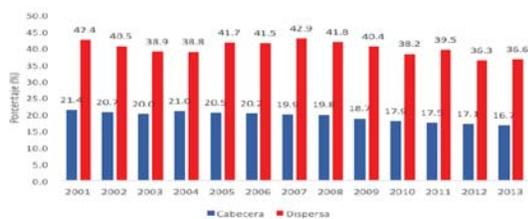
Según las cifras de la Misión, la participación laboral de los hombres se ha mantenido en niveles del 75% desde la década de los setenta, y para las mujeres esta condición ha tenido una recuperación al pasar del 30% al 54% en la actualidad. Pero es evidente que aun así persiste una diferencia de 20 p.p.

La brecha en términos de participación laboral de las mujeres rurales, no es solo con los hombres, sino con las mujeres de la ciudad, ya que en 2013, la diferencia de la participación laboral en las cabeceras fue de 16.7% y en las zonas dispersas ese nivel se aumentó a 36.6%.

Se debe destacar la disminución de la brecha entre 2001 y 2013 tanto para las ciudades como para el campo, pero esto demuestra que a las pobladoras rurales les

ha tomado más tiempo ganar espacios en el competitivo mundo laboral y por consiguiente se sigue restringiendo su autonomía económica.

Brecha de género en participación laboral



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 35.

Aunado al indicador de la diferencia en el mercado de participación laboral, se tiene la salarial que agudiza el ya empobrecido escenario. La brecha salarial –entendida esta como la diferencia en el salario promedio de hombres y mujeres, en detrimento de estas– para el año 2012 en las zonas urbanas fue de 27.2%, es decir, las mujeres en las ciudades ganaron en promedio 27.2% menos que los hombres; y por su parte, la brecha salarial de las campesinas fue de 47.8%, esto se traduce en que el ingreso percibido por una trabajadora rural es ligeramente superior a la mitad del ingreso de los hombres rurales.

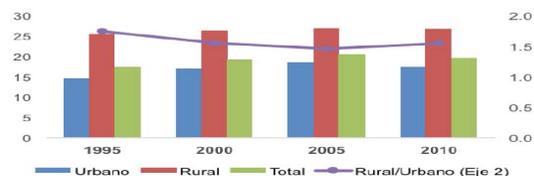
Aquí la premisa es: *“los trabajadores rurales generan en promedio menores ingresos y a su vez las mujeres rurales los menores ingresos entre todos. Esto evidencia la doble discriminación de las mujeres rurales: por género y por zona de origen”.*⁸

Embarazo adolescente

En este punto se reseña que la Tasa de Embarazo Adolescente (TEA) para las zonas rurales fue de 11 p.p mayor que el registro en las zonas urbanas y que para el periodo de 1995 a 2005, la tasa de aumento de la TEA en el campo fue menor al observado en las ciudades, lo cual ha minimizado la brecha entre estos dos escenarios.

Se ha establecido en el Conpes social 147 que un factor que impide el embarazo en la adolescencia es la posibilidad de un proyecto de vida y construcción de sueños en la población joven, por lo cual es indispensable el acceso a educación, oportunidades laborales, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

Tasa de embarazo adolescente



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 37.

⁷ Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 33.

⁸ *Ibidem*, página 34.

En ese último aspecto, la línea base de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia muestra que los jóvenes rurales de 10 a 19 años poseen una menor posibilidad de apoyo clínico en la determinación de su vida sexual y reproductiva.

Igualmente, en las ciudades 20% de los hombres y 31% de las mujeres adolescentes pueden obtener sin costo alguno un método de planificación, pero en el campo este margen se reduce a 9% y 23% en hombres y mujeres respectivamente.

Migración de las mujeres rurales jóvenes en busca de mejores oportunidades

Los factores que han antecedido han derivado en la creciente migración de las mujeres jóvenes del campo a las ciudades, propiciando un desequilibrio de género entre las ciudades y la ruralidad.

Las principales razones por las cuales las mujeres migran a las ciudades se encuentran:

- Acceso a educación superior con énfasis en técnica y tecnológica.
- Huir de las tradicionales divisiones de género.
- Oportunidades laborales.

Bajo acceso a activos

Esta situación se refiere específicamente al hecho del escaso acceso que tienen las mujeres rurales a los diversos factores productivos (tierra, crédito, asistencia técnica, entre otros) y que dan cuenta de una alta informalidad en la tenencia de la tierra y el desarrollo de las actividades que pudieran servir de sustento económico para ellas y sus familias.

Para corroborar este panorama, se trae a colación el hecho de que de las formas de tenencia de la tierra que en el marco del conflicto armado fueron obligadas a dejar, la desigualdad se ensaña particularmente con las mujeres: del total de personas que afirman ser propietarios, el 64.2% fueron hombres, el 26.5% mujeres y el 9.3% con derechos compartidos⁹.

La desigual participación de la mujer en la tenencia de la tierra, presenta un empeoramiento de los hechos por la falta de conocimiento y apropiación de las mujeres rurales en sus derechos sobre los predios, por lo cual son más fáciles de despojar, desplazar y limitar en el acceso a los diversos procesos de restitución.

Ahora bien, de los anteriores indicadores sobre el escaso acceso a las pobladoras rurales, se debe pasar a cifras certeras que permitan dimensionar esta situación en la ruralidad colombiana.

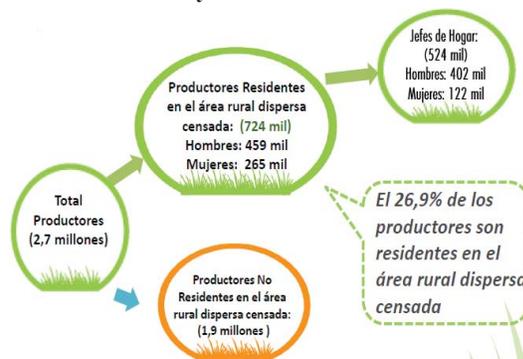
Aportes del III Censo Nacional Agropecuario

Los actuales resultados que está arrojando el III Censo Nacional Agropecuario (IICNA), están develando realidades de nuestros campos que no se imaginaban y que denotan el alto impacto benéfico que tendría la sanción de una ley como la propuesta en el presente documento.

⁹ Cifras de la Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, 2010.

Acorde con el IICNA en el país existen cerca de 2,7 millones de productores, de los cuales 1,9 millones no residen de manera permanente en las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA), con lo cual se deduce que el 26,9% de los productores colombianos son residentes permanentes de los campos colombianos, lo que equivale a 724 mil productores y de estos, 263 mil son mujeres rurales, es decir, el 36,4% del universo de productores residentes son mujeres.

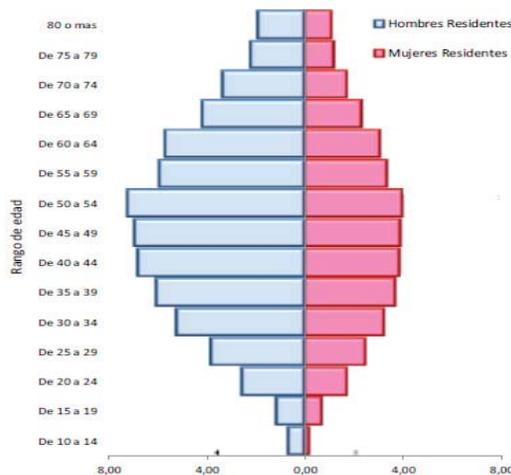
Universo de productores rurales residentes y no residentes



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°.2, septiembre de 2015.

Continuando con las cifras del IICNA, se encuentra que de las 263 mil mujeres residentes del área rural dispersa, la mayor cantidad se ubican en un rango de edad entre los 40 y 54 años, y contrastando con la evidencia estadística que publicó el Banco de la República en su estudio “Mujer rural y violencia doméstica”¹⁰, se infiere que las mujeres de este intervalo registraron sospecha de violencia doméstica entre un 10% y 20% en el periodo 2009 a 2013.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, según edad y sexo.



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 2, septiembre de 2015.

¹⁰ Banco de la República. Mujer y violencia doméstica en Colombia. Borradores de economía, número 916 de 2015.

Por otra parte, el estudio del Banco de la República señala que aunque la violencia doméstica contra las mujeres rurales desciende a partir de los 40 años, son las pobladoras rurales entre 20 y 39 años, las que mayores niveles de violencia sufren. Al cruzar este rango de edad con los resultados del IICNA, se obtiene que son 79.905 mujeres residentes del área rural dispersa quienes tienen mayor probabilidad de sufrir de violencia doméstica, las cuales representan el 30% del universo de pobladoras rurales.

Número de Productores Residentes en el área rural dispersa censada, según rangos de edad y sexo.

Rango de edad	Total productores residentes área rural dispersa censada		
	Total	Mujeres	Hombres
Total	725.225	263.981	461.244
De 10 a 14	5.703	1.272	4.431
De 15 a 19	12.866	4.861	8.005
De 20 a 24	30.713	12.398	18.315
De 25 a 29	45.153	17.749	27.404
De 30 a 34	61.139	23.182	37.957
De 35 a 39	70.379	26.576	43.803
De 40 a 44	77.281	27.992	49.289
De 45 a 49	78.478	28.169	50.309
De 50 a 54	81.137	28.711	52.426
De 55 a 59	67.420	24.249	43.171
De 60 a 64	63.682	22.388	41.294
De 65 a 69	47.413	16.817	30.596
De 70 a 74	37.106	12.740	24.366
De 75 a 79	24.677	8.663	16.014
80 o más	22.078	8.214	13.864

Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 2, septiembre de 2015.

Pese a las desalentadoras cifras, lo más importante del estudio del Banco de la República se refiere dos conclusiones:

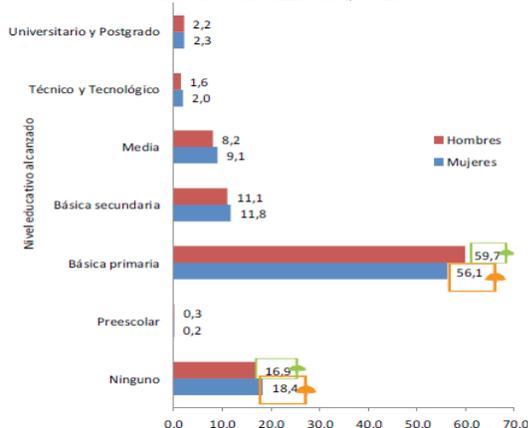
- Que la violencia doméstica en las zonas rurales de Colombia se constituye en un problema de salud pública que genera costos económicos y sociales en cerca del 34% de las mujeres del campo.

- Que los aumentos en los ingresos laborales de las mujeres rurales de los renglones café, banano, frutas, cría de ganado porcino y comercio, les permite reducir el riesgo de sufrir violencia doméstica, frente a las pobladoras rurales que se dedican a las actividades de cría de aves de corral y sector servicios (servicio doméstico).

Con este panorama se consolida la ingente necesidad de formular e implementar políticas públicas que minimicen la violencia doméstica, a través del empoderamiento de las mujeres en la generación de sus propios ingresos económicos en sus territorios y con la focalización de los instrumentos gubernamentales en determinados renglones productivos.

El diagnóstico se agudiza revisando los niveles educativos alcanzados por los pobladores rurales residentes, tanto hombres como mujeres, donde se observa que más de la mitad de productores solo lograron básica primaria, seguido de ningún nivel de estudio. En básica primaria las mujeres con este nivel son del 56,1% y los hombres con el 59,7%.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, por nivel educativo alcanzado y sexo



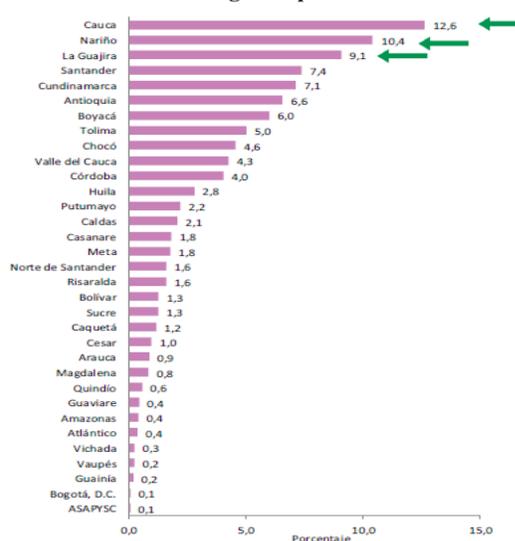
Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 2, septiembre de 2015.

En el nivel de ningún tipo de estudio los hombres representan el 16,9% y las mujeres un mayor registro de 18,4%.

En cuanto a la jefatura de hogar, se encuentra que de los 725 mil productores residentes, 527 mil son jefes de hogar y de estos, el 23,39% son mujeres, es decir, 123.448 pobladoras rurales tienen a su cargo las decisiones del núcleo familiar, y a su vez “tienen mayoritariamente entre 40 y 54 años y su máximo nivel educativo fue primaria”¹¹.

Las cifras revelan que casi la tercera parte de los jefes de hogar mujeres residentes en el área rural dispersa censada se concentran en los departamentos de Cauca (12,6%), Nariño (10,4%) y La Guajira (9,1%) y en departamentos como Guainía, Vaupés, Vichada, Atlántico, Amazonas, Guaviare, Quindío, Magdalena y Arauca los niveles de mujeres que son jefes de hogar no alcanza al 1% para cada ente territorial.

Distribución (%) del productor residente, jefe de hogar mujer, en el área rural dispersa censada según departamento

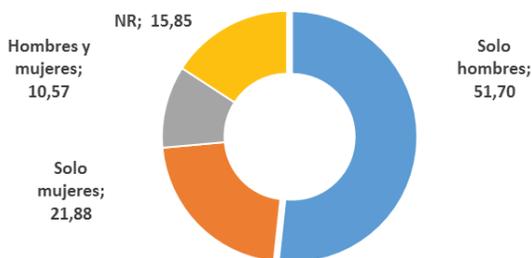


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 2, septiembre de 2015.

¹¹ DANE, IICNA, presentación del 2 boletín, página 17.

Con cifras más desagregadas en materia de las UPA y el poder decisión en la producción, se obtuvo de los anexos estadísticos departamentales del IICNA, que en el país existen 2.279.946 Unidades Productoras Agropecuarias (UPA). De ese total, la producción de 1.178.938 de UPA está a cargo solamente de hombres, es decir el 51,7% y 498.546 UPA están a cargo de solo mujeres, lo cual representa el 21,88%, seguido de 239.899 UPA a cargo de hombres y mujeres (10,57%) y 362.563 UPA que no responde (15,9%).

Participación (%) de las UPA de personas naturales en el área rural dispersa censada, según sexo de las personas que toman decisiones de producción

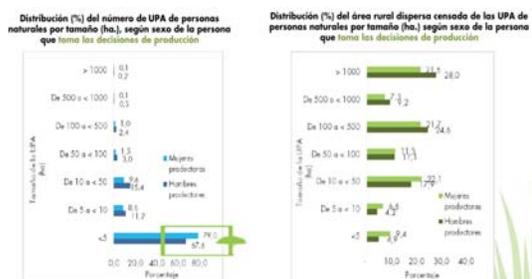


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Anexos departamentales del Boletín N°. 2, septiembre de 2015. Cálculos y elaboración propios.

Con base en las anteriores cifras se encuentra la indiscutible y trascendental labor de las mujeres en la ruralidad, ya que casi medio millón de UPA y su producción en el área rural dispersa, están a cargo de las pobladoras del campo.

Por otra parte, las UPA de las mujeres rurales son en alto grado micro y minifundios. A continuación, se presentan algunas cifras relacionadas con el tamaño de las UPA:

- Del total de UPA en manos de solamente mujeres, el 79% son de un área menor a 5 has, mientras que en las UPA de los hombres este nivel es del 67%. Para el caso de las UPA cuya extensión excede las 1.000 has, se encuentran 333 en manos de mujeres, frente a 2.019 en manos de los hombres, lo cual en términos porcentuales equivalen a 0,06% para las mujeres y 0,17% para los hombres. Si bien en las grandes extensiones las participaciones son muy bajas, estas cifras demuestran cómo las UPA de las mujeres son proporcionalmente menores en sus áreas (microfuncio), frente a las que pertenecen a los hombres.

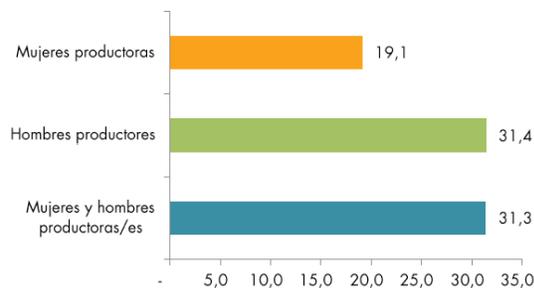


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 7, septiembre de 2015.

- Con respecto a la disposición de maquinaria para la realización de las actividades agropecuarias, el 31,4% de las UPA de los hombres dispone de esta, y en el caso

de las UPA de las mujeres solo el 19,1% tiene acceso a este factor de producción.

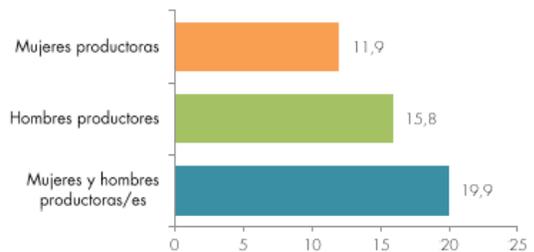
Participación (%) de las UPA de personas naturales que declararon tener maquinaria según sexo de la persona residente que toma las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 7, septiembre de 2015.

- Con respecto a la solicitud de instrumentos de crédito en 2013, se encontró que una mayor participación de las UPA con mujeres y productores residentes del 19,9%, seguido de las UPA con hombres productores del 15,8% y las UPA de solo mujeres con un 11,9%.

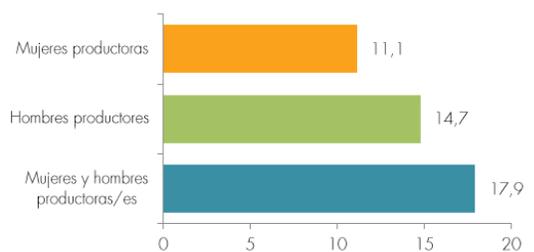
Participación (%) del número de UPA de personas naturales que solicitaron crédito, según sexo de las personas residentes que toma las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 7, septiembre de 2015.

- El acceso de la asistencia técnica entre los pobladores rurales ha sido del 14,7% para los hombres y para las mujeres del 11,1%.

Participación (%) de las UPA de personas naturales que recibieron asistencia técnica durante 2013, según sexo de las personas que toman decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°. 7, septiembre de 2015.

Las estadísticas previamente reseñadas enseñan cómo los hombres registran un mayor nivel de acceso en los insumos para el desarrollo de las actividades agropecuarias -pese a que siguen siendo bajos-, y las

mujeres continúan aún más rezagadas, lo cual demuestra que el legislativo debe trabajar de manera armoniosa para robustecer la adopción del enfoque de género en la implementación de la política pública rural del país.

Ejecución de la política rural: resultados en favor de las mujeres del campo

Al observar los resultados concretos de la aplicación de la política de mujer rural en el país se encuentran importantes desigualdades en varios de los instrumentos, en los que muy a pesar de los propósitos legislativos y la política pública del Estado aún existe una gran distancia con las expectativas que sobre resarcimiento social tiene hoy el país.

De acuerdo con información suministrada por el MADR¹² y el Incoeder, se puede deducir que en cuanto

al acceso a las tierras baldías y los programas de fomento al desarrollo rural, la participación de la mujer se encuentra aún lejos de lo deseable y lo que se ha determinado como propósito nacional en materia de equidad de género y eliminación de toda forma de discriminación de género.

Según los reportes de adjudicación de baldíos en las diversas modalidades –compra directa, subsidio integral de tierras, entre otros–, se observa que durante el periodo acumulado 2000-2012, las mujeres han venido recibiendo una menor cantidad de títulos en relación a los hombres, ya que del total de 9.4 millones de has que se entregaron en ese periodo, apenas 1.1 millón de has se entregaron a las pobladoras rurales, es decir, apenas el 11%. Esto demuestra cómo la ausencia de un enfoque diferencial de género no deriva en la equidad que el país necesita.

Reporte adjudicación de tierras por modalidad y género. 2000-2012

Modalidad	Familias			Hectáreas			Total Familias	Total hectáreas
	Femenino	Masculino	Sin identificar	Femenino	Masculino	Sin identificar		
Compra Directa	1,952	2,963	1	18,686	29,497	8	4,916	48,192
Dirección Nacional de Estupecientes	637	2,252		7,475	29,259		2,889	36,733
Fondo Nacional Agrario	967	3,739	99	10,042	37,625	2,488	4,805	50,154
Gestión de Asuntos Étnicos			92,723			6,248,663	92,723	6,248,663
Otorgamiento de Subsidios de Tierras	1,597	2,341		11,564	17,968		3,938	29,532
Titulación de Baldíos	40,063	58,776	1,204	1,059,250	1,999,900	3,343	100,043	3,062,493
Total General	45,216	70,071	94,027	1,107,017	2,114,248	6,254,501	209,314	9,475,766

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, oficio 20141000165821 del 4 de agosto de 2014.

Si se revisa por número de familias la situación no mejora en términos de equidad de género. Para el mismo lapso 2000-2012, se entregaron tierras a 209 mil familias, de las cuales 40 mil estaban a cargo de mujeres, lo cual representó el 21%.

Ahora bien, revisando la información desagregada por modalidad de entrega se encuentra que a través de Compra Directa se adjudicaron 48 mil has y de estas 18 mil fueron para mujeres (38%), en la modalidad de Subsidio Integral de Tierras y titulación de baldíos, entendido este último como reforma agraria; las mujeres recibieron entre los años 2000 y 2012 el 39% y 34% del total de la superficie que fue objeto de dichos procesos administrativos.

Con cifras a corte de junio de 2014, se encuentra que se beneficiaron con titulación de baldíos 108 mil familias en todo el país a quienes se les adjudicaron 3.2 millones de hectáreas.

Titulación de baldíos a campesinos. Consolidado por años, desagregado por jefatura de familia, periodo 2000 a junio de 2014.

Año	Mujeres		Hombres		Total	
	familias	hectáreas	Familias	hectáreas	familias	hectáreas
2000	374	19,957	727	27,839	1,101	47,796
2001	533	21,117	1,186	84,408	1,719	105,525
2002	887	27,839	1,733	57,262	2,620	85,101
2003	283	10,008	418	25,530	701	35,538
2004	1,311	56,422	2,480	108,931	3,791	165,353

Año	Mujeres		Hombres		Total	
	familias	hectáreas	Familias	hectáreas	familias	hectáreas
2005	2,234	59,342	4,247	94,923	6,481	154,265
2006	3,408	180,694	5,212	298,209	8,620	478,903
2007	1,833	26,760	2,568	53,847	4,401	80,607
2008	3,602	92,116	6,311	193,544	9,913	285,661
2009	7,737	124,195	11,239	251,614	18,976	375,808
2010	5,561	128,136	7,240	217,562	12,801	345,697
2011	5,815	130,113	6,816	261,576	12,631	391,689
2012	6,486	182,553	8,598	324,656	15,084	507,208
2013	3,374	31,440	5,282	95,855	8,656	127,295
2014	531	14,802	960	35,523	1,491	50,324
Total	43,969	1,105,493	65,017	2,131,277	108,986	3,236,770

Fuente: Incoeder, cálculos y elaboración propia.

Para ese periodo de tiempo, se tiene que por cantidad de familias donde las mujeres ejercen la jefatura de hogar se beneficiaron el 40% del total de núcleos familiares en dicho periodo, es decir cerca de 44 mil mujeres. Sin embargo, por cantidad de hectáreas que se entregaron las mujeres recibieron para todo el lapso señalado, apenas el 34% de la superficie expresada en hectáreas, es decir, 1.1 millón de has.

Por otra parte la participación de las mujeres del campo en el programa de Subsidio Integral de Tierras (SIT), si bien muestra que proporcionalmente las pobladoras rurales tienen un nivel de participación que oscila entre el 40% y 43%, para el caso de familias beneficiadas y subsidios recibidos; se encuentra una lamentable situación al desagregar el acceso a nivel departamental.

¹² Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a oficio del 31 de julio de 2014.

Programa Subsidio Integral de Tierras. Desagregado por tipo de población y jefatura de familia 2008 a 2014 junio.

Jefatura de Hogar Tipo de beneficiario	Mujeres		Hombres		Total General	
	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)
Campeño	1,281	37,160	2,749	80,485	4,030	117,645
Desplazado	2,052	60,702	1,782	51,947	3,834	112,649
Total General	3,333	97,862	4,531	132,432	7,864	230,294

Fuente: Incofer, cálculos y elaboración propia.

En el lapso de 2008 a junio del presente año, se han otorgado \$60 mil millones en Subsidio Integral de Tierras SIT, a 2.052 mujeres cabezas de familia con condición de desplazamiento forzado. Sin lugar a dudas, es un esfuerzo considerable que realiza el Gobierno para minimizar las penurias de estas familias, pero se considera que aún se puede mejorar y elevar estas cifras. Desagregando a nivel territorial se detecta un panorama aún más desalentador.

Otorgamiento de Subsidio Integral de Tierras a Mujeres Desplazadas. 2008-2014 (junio). Cifras en pesos.

Departamento	Familias beneficiadas	Valor del Subsidio	Promedio Familias beneficiadas anual*
Antioquia	37	955,125,403	6
Arauca	213	6,851,053,046	33
Bolívar	52	1,392,491,122	8
Boyacá	5	145,004,655	1
Caldas	25	803,912,550	4
Caquetá	43	1,220,990,570	7
Casanare	24	789,735,605	4
Cauca	116	2,986,479,022	18
Cesar	22	695,041,486	3
Córdoba	137	4,420,510,858	21
Cundinamarca	72	2,328,941,371	11
Guainía	1	31,503,737	0
Guaviare	12	368,389,299	2
Huila	166	4,792,529,396	26
La Guajira	60	1,995,232,977	9
Magdalena	91	2,732,798,669	14
Meta	48	1,443,473,406	7
Nariño	202	4,981,889,338	31
Norte de Santander	23	697,141,212	4
Putumayo	100	2,908,162,851	15
Quindío	85	2,723,661,900	13
Risaralda	32	817,656,189	5
Santander	57	1,743,571,028	9
Sucre	130	3,788,190,727	20
Tolima	224	6,960,044,768	34
Valle del Cauca	68	1,878,640,852	10
Vichada	7	250,569,695	1
Total General	2052	60,702,741,732	

Fuente: Incofer. *Columna de promedio de familias beneficiadas anuales de elaboración propia.

Departamentos como Boyacá registran que durante ese periodo de 2008 a junio de 2014 (6.5 años), se otorgó SIT a solamente 5 familias desplazadas con jefatura de hogar a cargo de una mujer, esto quiere decir que en promedio se benefició 1 familia por año con este programa del Incofer.

Otros departamentos que arrojan esta misma situación crítica son:

- Casanare: durante el periodo se beneficiaron 24 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.

- Cesar: durante el periodo se beneficiaron 22 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 3 familias.

- Guainía: durante el periodo de 6.5 años solo se benefició 1 familia con el SIT.

- Guaviare: durante el periodo se beneficiaron 12 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 2 familias.

- Meta: durante el periodo se beneficiaron 48 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 7 familias.

- Norte de Santander: durante el periodo se beneficiaron 23 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.

- Risaralda: durante el periodo se beneficiaron 32 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 5 familias.

- Vichada: durante el periodo se beneficiaron 7 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 1 familia.

Antecedentes proyecto legislativo

Este proyecto de ley ha cursado tránsito legislativo es dos ocasiones durante el pasado periodo del Congreso 2010-2014. En su primer intento se le asignó la numeración 225 de 2012 Cámara y 149 de 2012 Senado, alcanzando a surtir tres debates y quedando cerca de convertirse en ley de la República, faltándole solo el debate en plenaria de Cámara de Representantes. Luego, se vuelve a presentar el 20 de agosto de 2014 y se asigna el número 75 de 2014 Cámara.

Durante ese proceso el proyecto recibió dos conceptos positivos tanto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y de los cuales se sustrae los apartes más representativos a continuación:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En aras de mostrar la pertinencia e importancia de la presente iniciativa legislativa, es oportuno reseñar el concepto positivo que emitió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante oficio del 10 de diciembre del año 2012, firmado por el Ministro de la cartera en ese entonces, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar y que indica:

“En cuanto a los porcentajes que se propone en el artículo 2° del proyecto de ley de origen parlamentario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que es una fórmula acertada porque con base en la información suministrada por el Incoder en el marco del Comité Interinstitucional para la reglamentación de la Ley 731 de 2002, esta entidad presentó como indicador de adjudicación el número de predios adjudicados a familias con jefatura femenina en sus procesos de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (julio 31) y se estableció que 27.728 predios equivalen al 41% de la totalidad de predios adjudicados (63.318), fueron adjudicados a familias con jefatura femenina.

La fórmula que propone el Proyecto de ley es acertada, realista y permite lograr de forma progresiva mayor equidad en este sector, donde la mujer debe y cumple un rol esencial”¹³¹².

Adicionalmente, el Ministerio no solo da un concepto favorable sino que acompaña la iniciativa legislativa concluyendo:

“el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebra esta importante iniciativa de las Autoras del Proyecto de ley... El Presente proyecto de ley que se pone a consideración de la Honorable Comisión Quinta de Senado, es otra importante herramienta más, que busca lograr equidad de género y se suma a las medidas que ha venido adoptando esta administración en aras de superar la inequidad de género que se presenta en el sector rural”¹⁴¹³

Departamento para la Prosperidad Social

Esta entidad manifestó formalmente mediante oficio del 29 de noviembre de 2013, cómo la iniciativa legislativa soporta y robustece los alcances de la Ley 160 de 1994 en materia de enfoque diferencial de género:

“... teniendo en cuenta que la población rural es sujeto d especial protección constitucional, es forzoso concluir que el proyecto de ley desarrolla de manera específica y sistemática dicho artículo 64 en concordancia con los artículos 13 y 43 de la Constitución, a favor de la mujer rural como cabeza de familia (enfoque diferencial).

El proyecto se encuentra dentro de los parámetros del artículo 64 y 43 de la CN, en tanto se refiere de manera específica a la población rural femenina, al establecer unas medidas (artículos 2°, 3°, 4° y 5°) a su favor para corregir las desigualdades existentes, entre hombres y mujeres en Colombia, en materia de acceso a la tierra rural y por lo tanto busca materializar la igualdad de oportunidades para las mujeres en ese sentido”¹⁵¹⁴

IV. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural,*

proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones, en los términos que se proponen en el presente informe.

Cordialmente,

Cordialmente,

Maritza Martínez Aristizábal
Coordinadora ponente

Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

Noa María García Burgos
Ponente

TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género.

Artículo 2°. Créase el artículo 65A en la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 65A.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales.

“Será obligatoria la adjudicación de mínimo el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales: el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 69.** La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el Incora en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

13 ¹² Concepto del Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del 10 de diciembre de 2012.

14 ¹³ Ibidem.

15 ¹⁴ Concepto al Proyecto de ley número 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado del Departamento para la Prosperidad Social del 29 de noviembre de 2013.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del Incora.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Parágrafo. En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el Incodec reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 70.** Podrán ser beneficiarias de la presente ley las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras, que tengan tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos. Se priorizará a aquellas que ostenten condición de madres cabeza de familia.

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

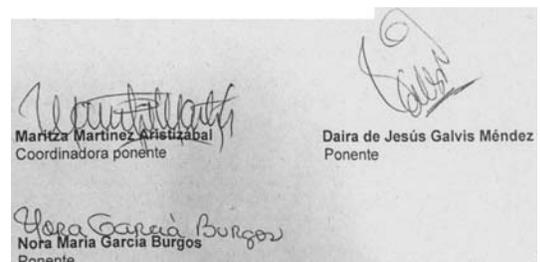
Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, tendrá un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar los términos de pobreza y marginalidad que definan los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán cada año la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico. El 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas. El 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Maritza Martínez Aristizábal
Coordinadora ponente

Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

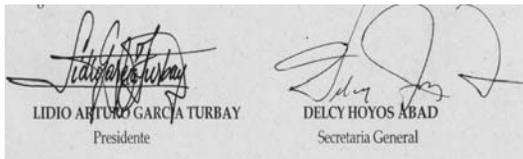
Nora María García Burgos
Ponente

COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

En la fecha se autoriza el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*, presentada por las honorables Senadoras

Maritza Martínez Aristizábal, Daira de Jesús Galvis Méndez y Nora María García Burgos.



TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género.

Artículo 2°. Créase el artículo 65A en la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 65A. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales.

Será obligatoria la adjudicación de mínimo el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales: el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo

establecida por el Incora en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del Incora.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Parágrafo. En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el Incoder reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo

relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevecjas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 70 de la ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 70.** Podrán ser beneficiarias de la presente ley las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras, que tengan tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos. Se priorizará a aquellas que ostenten condición de madres cabeza de familia.

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, tendrá un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar los términos de pobreza y marginalidad que definan los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria.

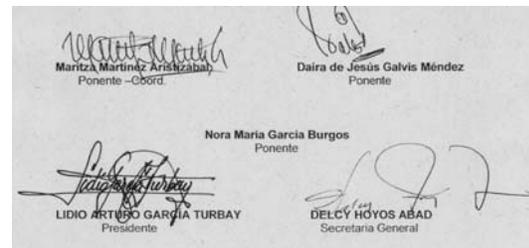
Artículo 5°. La Nación a través del Miniseno de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán cada año la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico. El 60% de los subsidios restantes se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes o programas. El 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado en Primer Debate el Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

En sesión del treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016).



TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA EL DIA 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Incluir como nuevo prestador de servicios turísticos, los vehículos de tracción animal para fines turísticos de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplicará dentro de la jurisdicción territorial de los distritos especiales y turísticos, que por ley tengan esa connotación y se explote la industria del turismo, en los

cuales se presten servicios turísticos con vehículos de tracción animal.

Artículo 3°. *Definición.* Para efectos de la presente ley, y en conformidad del parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se entiende como vehículo de tracción animal un vehículo no motorizado halado por un animal de la especie (raza) *Equus caballus*, el cual tiene como finalidad transportar personas para fines turísticos.

Artículo 4°. *Prestador de servicios turísticos.* Adiciónese el numeral 14 al artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 62. Prestadores de servicios turísticos que se deben registrar. Son prestadores de servicios turísticos los siguientes:

14. Personas naturales o jurídicas que presten servicios con vehículos de tracción animal para fines turísticos.

Artículo 5°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones mínimas de salud, higiene, sanidad, circunstancias locativas, bienestar y los demás factores que considere pertinentes para prevenir el dolor, sufrimiento y enfermedades en la vida de los semovientes que son utilizados en vehículos de tracción animal para fines turísticos, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte reglamentará en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.

Artículo 6°. *Sanciones.* El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrán establecer un régimen de sanciones en los reglamentos que expidan en virtud de esta ley, para aquellas personas naturales y jurídicas que incumplan los requisitos establecidos para la adecuada prestación de los servicios con vehículos de tracción animal con fines turísticos. Las sanciones podrán ser de naturaleza pecuniaria y/o administrativa.

Parágrafo 1°. Las sanciones pecuniarias no podrán exceder de 10 salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) de conformidad con el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21, Ley 1383 de 2010.

Parágrafo 2°. Las sanciones administrativas podrán conllevar a la suspensión, cancelación o revocatoria del registro para operar como un “prestador de servicios turísticos”.

Parágrafo 3°. El maltrato animal, conllevará sanciones correspondientes y se aplicará la Ley 1774 de 2016.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 14 de septiembre de 2016, al Proyecto de ley número 08 de 2015 Senado,

por medio de la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARIN
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 14 de septiembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 851 - Jueves, 6 de octubre de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 35 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta E. S. E. y se dictan otras disposiciones	1	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 90 de 2016 Senado, por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.....	7	
Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de Senado y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley estatutaria número 53 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991, estableciendo término legal para resolver incidente de desacato	11	
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	13	
TEXTOS DE PLENARIA		
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 14 de septiembre de 2016 al Proyecto de ley número 08 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006, y se dictan otras disposiciones.....	27	