



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 728

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 54 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea la Petición Especial en Salud.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley crea la Petición Especial en Salud (PES) como mecanismo sumario para garantizar a toda persona el acceso a la salud.

Artículo 2°. Término para resolver. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) deberán resolver las solicitudes de autorización de servicios médicos asistenciales, dentro de los dos días hábiles siguientes a la radicación de la orden médica.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la solicitud en los términos establecidos, la EPS o ARL deberá informar al interesado, antes del vencimiento del término los motivos de la demora señalando el término en que resolverá, el cual en todo caso no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Artículo 3°. *Revisión de servicios negados.* Cuando el servicio médico asistencial no sea autorizado por la EPS o ARL o el ciudadano considere que alguna de estas le vulnera el derecho fundamental a la salud por la no prestación de un servicio médico en cualquier modalidad, podrá presentar la Petición Especial en Salud (PES) ante la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces, para que esta resuelva dentro de un término de 5 días hábiles. Se considera falta gravísima para la autoridad administrativa incumplir con lo aquí previsto.

Artículo 4°. Obligación de suministrar el servicio médico asistencial. En aquellos casos en los cuales la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces, resuelva de manera favorable, ordenará a la EPS o ARL para que proceda a la prestación del servicio médico en un término razonable en relación con el potencial daño a la salud o la vida del paciente. En los casos en que la vulneración ponga en riesgo la vida del paciente, la autoridad administrativa ordenará la prestación del servicio médico de manera inmediata.

Artículo 5°. *Intervención de la Procuraduría General de la Nación.* En el evento que la EPS o ARL no dé cumplimiento a la orden emitida por la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces, o que esta no se pronuncie dentro del término establecido, el interesado solicitará a la Procuraduría General de la Nación el inicio de las acciones disciplinarias correspondientes. El interesado podrá solicitar los servicios ante cualquier IPS del país presentando la historia clínica, la orden médica o la decisión de la Superintendencia o quien hizo sus veces, aunque no exista convenio suscrito con la EPS o ARL del paciente. Los costos derivados de los servicios médicos prestados serán pagados a la IPS por parte de la ADRES y el valor se descontará de los recursos que por unidad de pago por capitación se gira a la EPS por parte de la ADRES.

Parágrafo 1°. La Procuraduría General de la Nación podrá ordenar medidas cautelares si fuere necesario y exigir a quien vulnera el derecho fundamental a la salud para que cumpla en el menor tiempo posible con la solicitud del peticionario o lo ordenado por la autoridad.

Parágrafo 2°. Los Procuradores judiciales estarán facultados para resolver la Petición Especial en Salud.

Artículo 6°. *Sanciones por incumplimiento de la PES.* Quien incumpla con lo ordenado por la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces será objeto de sanción disciplinaria y pecuniaria, así:

El incumplimiento de lo ordenado por la Superintendencia Nacional de Salud se considera falta grave dolosa, por tanto, podrá acarrear suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a veinticuatro (24) meses e inhabilidad especial por el mismo término al funcionario responsable de la autorización del servicio en la ARL o EPS y a su representante legal por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas, violación o desacato a lo ordenado por la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces.

Multas de carácter personal e institucional desde cincuenta (50) y hasta mil quinientos (1.500) SMLMV al momento de la imposición de la sanción, por inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas, violación o desacato a lo ordenado por la autoridad administrativa. Las multas aquí previstas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó.

Las sanciones por infracciones a que se refiere el presente artículo se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables:

- a) La dimensión del daño o peligro al derecho a la salud causado al paciente;
- b) La reincidencia en la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas, violación o desacato a lo ordenado por la autoridad administrativa, la Superintendencia de Salud u órdenes judiciales;
- c) La resistencia, negativa u obstrucción a la acción sancionadora, investigadora o de vigilancia de la autoridad administrativa, así como la de la Superintendencia Nacional de Salud;
- d) La renuencia de las órdenes e instrucciones impartidas, violación o desacato a lo ordenado por la autoridad administrativa, la Superintendencia Nacional de Salud u órdenes judiciales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, lo relacionado con la destinación de los recursos que se recauden por concepto de sanciones por incumplimiento de PES.

Parágrafo 2°. Todas las entidades que presten servicios en salud tendrán un procedimiento especial para cumplir las órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces y tendrán 3 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar dicho procedimiento. Las entidades que no implementen el procedimiento al que se

refiere este párrafo, serán sancionadas por la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO ___ DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea la Petición Especial en Salud.

1. Objeto del Proyecto de Ley

La presente iniciativa busca crear la Petición Especial en Salud (PES), como mecanismo sumario que permita a cualquier ciudadano acceder a los servicios en salud en cualquier modalidad tras la ocurrencia de alguna vulneración o carencia en la prestación del servicio por parte de una EPS o quienes lo tengan a su cargo. Establece de manera detallada el procedimiento para interponer esta acción y crea un régimen sancionatorio para los casos en que se evidencie el incumplimiento de la orden emitida por la autoridad en el marco de la petición.

2. Consideraciones generales

La salud fue reconocida como derecho fundamental mediante la Ley 1751 de 2015 (Estatutaria de Salud); sin embargo, jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, desde tiempo atrás había sentado precedentes en este sentido, constituyéndose este como un derecho susceptible de ser invocado mediante tutela. (Defensoría del Pueblo, 2019).

La Unidad de Tutela de la Corte Constitucional estimó que en 2017 los colombianos interpusieron 607.500 tutelas, de las cuales casi 200.000 invocaron el derecho fundamental a la salud. Las entidades más demandadas fueron la Unidad de Víctimas, Cafesalud, Colpensiones, Nueva EPS,

Savia Salud, Salud Total, Secretarías de Tránsito, Asmetsalud y Servicio Occidental de Salud¹.

Para el año 2018, el panorama no es menos desalentador. Según el reciente informe “La tutela y los derechos fundamentales a la salud y la seguridad social” (2019) publicado por la Defensoría del Pueblo, se evidencia que el derecho fundamental a la salud se constituye como el segundo más tutelado por los colombianos. Según dicho documento, de las 607.308 tutelas interpuestas durante 2018, 207.734 invocaron el derecho a la salud, es decir, el 34,21% del total. Con respecto al 2017, esto significa un incremento del 5,10%. (Defensoría del Pueblo, 2019: 53).

Tabla 1. Derechos invocados en las tutelas (2017-2018)

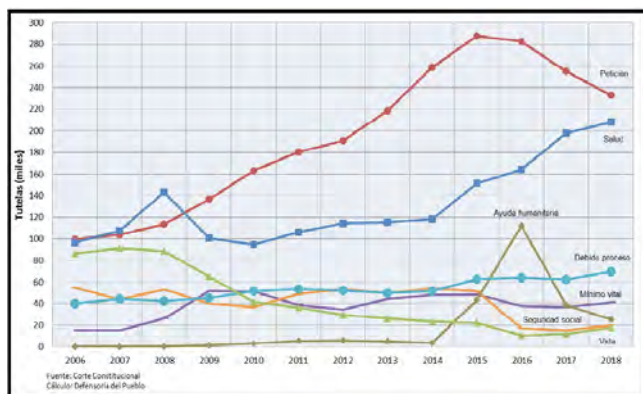
Derechos Invocados	2017		2018		Variación %
	N.º de tutelas	Part. en tutelas %	N.º de tutelas	Part. en tutelas %	
Petición	254.797	41,94	232.974	38,36	-8,58
Salud	197.655	32,54	207.734	34,21	5,10
Debido proceso	62.268	10,25	69.544	11,45	11,68
Mínimo vital	37.178	6,12	40.909	6,74	10,04
Ayuda humanitaria	38.957	6,41	25.322	4,17	-35,00
Seguridad social	15.388	2,53	19.886	3,27	29,23
Vida	12.130	2,00	17.565	2,89	44,81
Estabilidad laboral reforzada	9.020	1,48	10.749	1,77	19,17
Trabajo	5.673	0,93	6.990	1,15	23,22
Acceso a la administración de justicia	6.628	1,09	5.501	0,91	-17,00
Reparación a población víctima de desplazamiento	3.599	0,59	5.434	0,89	50,99
Educación	4.820	0,79	5.359	0,88	11,18
Habeas data	3.134	0,52	4.709	0,78	50,26
Igualdad	2.669	0,44	3.902	0,64	46,20
Vivienda digna	3.080	0,51	3.536	0,58	14,81
Reconocimiento de persona en condición de desplazamiento mediante el RUV	2.076	0,34	2.918	0,48	40,56
Familia	1.220	0,20	1.482	0,24	21,48
Buen nombre	742	0,12	1.347	0,22	81,54
Libertad	1.033	0,17	1.328	0,22	28,56
Dignidad humana	1.413	0,23	1.241	0,20	-12,17
Personalidad jurídica	1.353	0,22	1.126	0,19	-16,78
Agua potable	814	0,13	1.041	0,17	27,89
Otros (menos de 1.000 tutelas)	4.491	0,74	6.367	1,05	41,77
Total tutelas interpuestas	607.499		607.308		-0,03

Fuente: Corte Constitucional

Cálculos: Defensoría del Pueblo

Tomado de: Defensoría del Pueblo (2019)

Una revisión de las cifras históricas demuestra que año tras año son cada vez más las tutelas que se interponen con el fin de invocar el derecho fundamental a la salud. Así lo evidencian el Gráfico 1 y la Tabla 2, en donde además se aprecia que ha habido una disminución interesante de las tutelas que invocan otros derechos fundamentales como la ayuda humanitaria o la seguridad social.



¹ El Tiempo: Cada día del 2017 se pusieron 1.664 tutelas en Colombia. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cifras-de-las-tutelas-que-se-ponen-en-colombia-273308>

Gráfico 1. Derechos más invocados en las tutelas (2006-2018)

Fuente: Corte Constitucional

Cálculos: Defensoría del Pueblo

Tomado de: Defensoría del Pueblo (2019)

Año	Tutelas		Participación salud %	Tasa de crecimiento anual %	
	Total	Salud		Total	Salud
1999	86.313	21.301	24,68	-	-
2000	131.764	24.843	18,85	52,66	16,63
2001	133.272	34.319	25,75	1,14	38,14
2002	143.887	42.734	29,70	7,96	24,52
2003	149.439	51.944	34,76	3,86	21,55
2004	198.125	72.033	36,36	32,58	38,67
2005	224.270	81.017	36,12	13,20	12,47
2006	256.166	96.226	37,56	14,22	18,77
2007	283.637	107.238	37,81	10,72	11,44
2008	344.468	142.957	41,50	21,45	33,31
2009	370.640	100.490	27,11	7,60	-29,71
2010	403.380	94.502	23,43	8,83	-5,96
2011	405.359	105.947	26,14	0,49	12,11
2012	424.400	114.313	26,94	4,70	7,90
2013	454.500	115.147	25,33	7,09	0,73
2014	498.240	118.281	23,74	9,62	2,72
2015	614.520	151.213	24,61	23,34	27,84
2016	617.071	163.977	26,57	0,42	8,44
2017	607.499	197.655	32,54	-1,55	20,54
2018	607.308	207.734	34,21	-0,03	5,10
Total	6.954.258	2.043.871	29,39		

Tabla 2. Participación de las tutelas de salud (1999-2018)

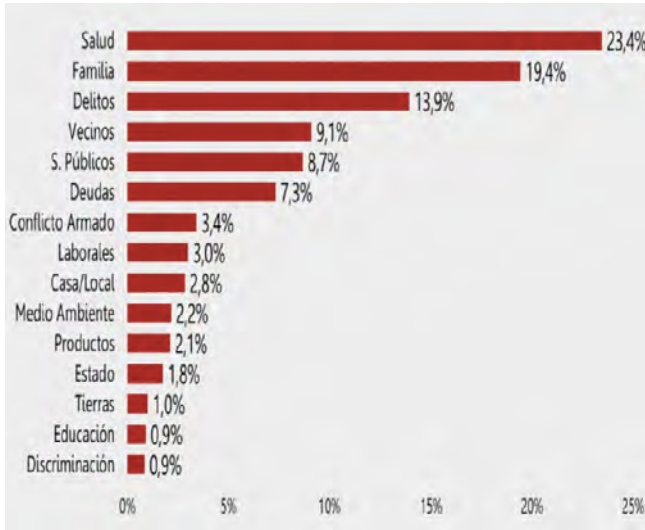
Fuente: Corte Constitucional

Cálculos: Defensoría del Pueblo

Tomado de: Defensoría del Pueblo (2019)

Una de las conclusiones más importantes del informe liberado por la Defensoría del Pueblo tiene que ver con el hecho de que el estado de cosas inconstitucional que motivó la Sentencia T-760 de 2008, que constituyó un hito en tanto evidenció la necesidad de implementar medidas urgentes para garantizar de manera efectiva el derecho fundamental a la salud, es un estado que se mantiene, siendo el 2018 el año en que más tutelas por salud se han interpuesto en toda la historia de Colombia. En otras palabras, si se tienen en cuenta los 246 días hábiles de 2018, **cada 34 segundos se interpuso una tutela en salud.** (Defensoría del Pueblo, 2019: 85).

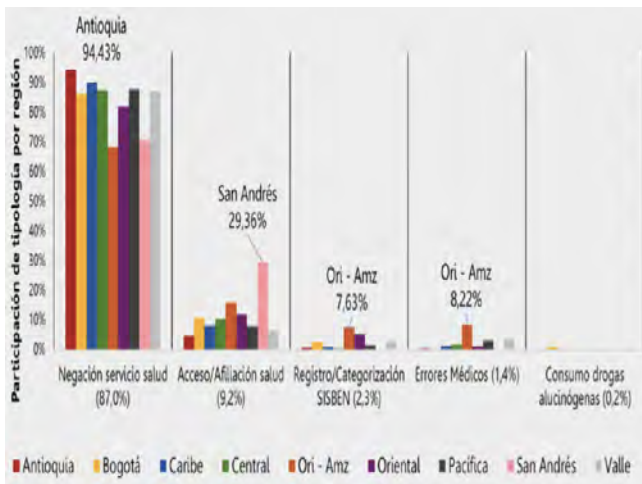
Esta información concuerda con el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, a través del cual pudo determinar para el año 2016 cuáles fueron las principales necesidades jurídicas que tuvieron los colombianos. Las conclusiones del informe, para efectos del cual se desarrolló una encuesta a gran escala y que partió de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (2016), fueron contundentes. La principal necesidad jurídica de los colombianos para entonces tuvo que ver con el derecho fundamental a la salud.



Gráfica 2. Necesidades jurídicas declaradas por categoría en 2016

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2017)

Si se desagrega el módulo de necesidades jurídicas en salud, se puede evidenciar que la negación del servicio es la tipología con mayor peso dentro de los reclamos jurídicos en salud.



Gráfica 3. Participación de tipologías de salud por región

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2017)

Si bien la tutela es un mecanismo idóneo, oportuno y garantista para que cualquier colombiano reclame ante la jurisdicción sus derechos fundamentales, dentro del Estado Social de Derecho, la necesidad de acudir a este mecanismo jurídico deja entrever un panorama que no resulta ser el más alentador, puesto que esta no debiese ser la regla general sino la excepción. Es decir, la prestación de servicios de salud no debería traducirse en una vulneración repetitiva y sistemática del derecho fundamental. Si la evidencia demuestra que una tercera parte de las tutelas que año a año se interponen, reclaman el derecho a la salud, no es falta de rigor decir que se torna para los ciudadanos que requieren acceder a los servicios de salud un requisito el estar amparados por una tutela.

Es igualmente preocupante evidenciar que los servicios solicitados mediante tutela son en su mayoría esenciales para preservar la vida e integridad de los pacientes. Según la información contenida en la Tabla 3, solo los 3 primeros renglones de solicitudes, es decir, tratamientos, medicamentos y citas médicas especializadas, suman cerca del 60% del total de los servicios demandados mediante la acción de tutela.

Solicitudes	Régimen									Total	
	Contributivo			Subsidiado			Otros			Solicitudes	Part. %
	Solicitudes	Part. vertical %	Part. horizontal %	Solicitudes	Part. vertical %	Part. horizontal %	Solicitudes	Part. vertical %	Part. horizontal %		
Tratamientos	50.331	26,2	41,57	60.269	25,1	49,78	10.462	19,69	8,64	121.062	24,93
Medicamentos	31.284	16,3	39,44	41.734	17,4	52,61	6.304	11,86	7,95	79.322	16,33
Citas médicas especializadas	26.219	13,6	36,06	35.473	14,8	48,78	11.025	20,75	15,16	72.717	14,97
Otras relacionadas con el	19.199	10,0	35,30	28.132	11,7	51,84	6.992	13,16	12,86	54.383	11,20
Procedimientos quirúrgicos	21.879	11,4	49,17	17.450	7,3	39,21	5.171	9,73	11,62	44.500	9,18
Procedimientos diagnósticos	16.305	8,5	42,12	17.521	7,3	45,26	4.887	9,20	12,62	38.713	7,97
Exámenes diagnósticos	6.563	3,4	30,18	12.789	5,3	58,80	2.397	4,51	11,02	21.749	4,48
Prótesis, ortesis e insumos	10.124	5,3	47,14	8.654	3,6	40,29	2.700	5,08	12,57	21.478	4,42
Pañales	4.813	2,5	32,00	9.186	3,8	61,07	1.042	1,96	6,93	15.041	3,10
Exclusiones	3.056	1,6	43,25	4.010	1,7	56,75	0	0,00	0,00	7.066	1,43
Productos nutricionales	2.046	1,1	29,88	4.746	2,0	69,30	56	0,11	0,82	6.848	1,41
Otras	577	0,3	20,43	141	0,1	4,99	2.106	3,96	74,58	2.824	0,58
Total	192.396	100,0	39,61	240.165	100,0	49,45	53.142	100,00	10,94	485.703	100,00

Solicitudes más frecuentes en tutelas de salud por régimen (2018)

Fuente: Corte Constitucional

Cálculos: Defensoría del Pueblo

Tomado de: Defensoría del Pueblo (2019)

Un efecto directo del sistemático incumplimiento en la garantía del derecho fundamental a la salud, es la muy preocupante congestión de los despachos judiciales, que sigue en aumento, pues las cifras del indicador nacional “número de tutelas en salud por cada 10.000 habitantes” evidencia que para 2018 la cifra fue superior en 3,85 puntos con respecto a 2017. (Defensoría del Pueblo, 2019: 92).

Todo lo anterior es evidencia suficiente de la necesidad de implementar mecanismos que permitan superar un estado de cosas inconstitucional, en el cual se ha tornado la regla para el acceso a los servicios del sistema de salud, que los usuarios tengan que acudir a la acción constitucional de la tutela. Además de esto, estudios como el del Departamento Nacional de Planeación con enorme claridad dejan entrever que la principal necesidad jurídica que tienen los colombianos se relaciona con reclamaciones para acceder a la salud.

Es por ello que presentamos ante el Congreso de la República esta propuesta, que pretende crear un mecanismo expedito que de manera ágil le permita a cualquier colombiano solicitar por vía administrativa, pero con enorme eficacia, el acceso a cualquier servicio de salud negado, como, por mencionar solo algunos ejemplos, la entrega

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2019 SENADO

por la cual se regula el ejercicio de la actividad de buceo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales artículo

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de las actividades propias y conexas de buceo en los espacios marítimos jurisdiccionales, áreas fluviales y lacustres, piscinas y demás cuerpos de agua en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplicará a las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de buceo en piscinas, aguas marítimas, fluviales, lacustres de jurisdicción y demás cuerpos de agua.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través de la Autoridad Marítima Nacional reglamentará las condiciones para la expedición del permiso para la utilización de cualquier equipo de buceo que opere bajo el agua, ya sea manejado a control remoto u operado desde su interior, así como las medidas de seguridad que deben cumplir los mismos.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 3°. Para efectos de la aplicación de la presente ley se entenderá por:

1. **Accidentes de buceo:** Es todo suceso repentino relacionado con la práctica de una actividad de buceo, que como consecuencia del mismo la persona tenga una lesión incapacitante, se perturben sus funciones, se le genere discapacidad, incluso su desaparición o muerte.
2. **Agencia Certificadora de Buceo:** Es una organización que tiene presencia y reconocimiento internacional, la cual propende por la seguridad de la actividad del buceo, determina estándares internacionales comunes para la práctica del buceo, establece programas de capacitación para alumnos e instructores y certifica el nivel de los buzos.
3. **Autoridad Marítima Nacional:** La Dirección General Marítima es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala el Decreto 2324 de 1984 y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y

la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

4. **Autoridad Fluvial:** La autoridad fluvial nacional es el Ministerio de Transporte. El Ministro de Transporte ejercerá las funciones propias de la Autoridad Fluvial Nacional en forma directa, o a través de la Dirección General de Transporte Fluvial, de las Divisiones de Cuenca Fluvial o de las Inspecciones Fluviales.
5. **Buceo:** El buceo es el acto por medio del cual el ser humano se sumerge en cuerpos de agua, ya sea el mar, un lago, un río, una cantera inundada o una piscina, con el fin de desarrollar una actividad profesional, recreativa, de investigación científica o militar con o sin ayuda de equipos especiales. Al buceo tradicional (sin aparatos de respiración), se le llama sencillamente buceo, aunque a su modalidad deportiva se le llama apnea o buceo libre. El término submarinismo se define como el conjunto de las actividades que se realizan bajo la superficie del mar, con fines científicos, deportivos, militares, etc.
6. **Buceo autónomo, semiautónomo y libre:** Es la actividad del buzo cuando este se encuentra en inmersión y no recibe suministro de gases respirables desde la superficie y buceo semiautónomo cuando la provisión de gases respirables durante el buceo depende de la superficie. El buceo en apnea, o a pulmón libre, es la actividad en la cual el buzo se mantiene bajo el agua sin ayuda de ningún medio artificial para respirar, conteniendo la respiración durante el tiempo que le permita su capacidad fisiológica pulmonar.
7. **Buceo Recreativo:** Es aquella actividad en el que se emplean técnicas de buceo para la práctica de actividades de diversión o entretenimiento con o sin ánimo de lucro, es realizado por aquella persona debidamente certificada para la práctica del buceo, con conocimientos técnicos que lo habilitan para llevar a cabo en forma segura las inmersiones programadas, garantizando en todos los casos la protección del medio ambiente marino y de los recursos naturales del mar, su seguridad personal y de quienes lo acompañan.
8. **Buceo Deportivo:** Es aquel en el que se emplean técnicas del buceo para la práctica de actividades con propósitos netamente deportivos a nivel competitivo. Es efectuado por aquella persona, con conocimientos técnicos, debidamente certificada, que lo habilitan para llevar

a cabo en forma segura las inmersiones programadas.

9. **Buceo Científico:** Es aquella actividad de buceo que se realiza únicamente como una parte necesaria de una investigación científica o actividad educativa, la cual es ejecutada por una persona debidamente certificada, con conocimientos técnicos y cuyo único propósito es el de realizar tareas ya sea como persona natural, o al servicio de una institución de derecho público o privado, en áreas tales como biología, ecología, geología, climatología, oceanografía, ingeniería, arqueología, paleontología, antropología, medicina, e historia, entre otras.
10. **Buceo Militar:** Es toda aquella actividad de buceo llevada a cabo por personal adscrito a las Fuerzas Militares, o personal bajo su dirección, para el cumplimiento de fines militares con el fin de garantizar la defensa de la Nación, empleado por unidades altamente entrenadas y equipadas, donde los métodos, maniobras y procedimientos se realizan de acuerdo con la misión.
11. **Buceo Institucional:** Es toda aquella actividad subacuática realizada por personal perteneciente a entidades del Estado o apoyo voluntario del orden nacional o local, cuyo fin es el cumplimiento de sus funciones legales o constitucionales, formalmente capacitado y certificado en actividades de buceo, tal como Policía Nacional, Bomberos, Defensa Civil, Fiscalía, entre otras.
12. **Buceo Industrial:** Es aquella actividad subacuática la cual está relacionada con labores de instrucción, construcción, mantenimiento, limpieza, reparación, inspección, demolición, remoción, recuperación, salvamento de estructuras, naves, artefactos navales, fluviales o lacustres, rescate o recuperación de antigüedades naufragas, filmación y fotografía subacuática, desarrollo de inmersiones, entre otros, así como exploración y explotación de recursos subacuáticos. Este llevado a cabo con fines lucrativos.
13. **Buzo:** Es la persona habilitada y con certificación vigente para permanecer sumergida en el agua, reteniendo la respiración o respirando con ayuda de equipos apropiados.
14. **Buzo alumno, en instrucción, o estudiante de buceo:** Es aquella persona que, bajo el acompañamiento de un instructor de buceo, con certificado vigente y en estatus activo, podrá hacer su proceso de formación para bucear en apnea o con gases respirables.
15. **Cuerpo de agua:** Es una masa o extensión de agua natural o artificial, tal como un lago, mar, río, lago piscina, fosa, embalse, represa y cualquier estructura inundada que permite desarrollar la actividad del buceo.
16. **Divemaster:** Es una categoría de buzo recreativo con capacitación, experiencia y liderazgo, cuya función principal es ayudar a los instructores que enseñan cursos de buceo. Es el primer nivel de certificación profesional en los niveles de liderazgo en buceo recreativo.
17. **Fedecas:** Federación Colombiana de Actividades Subacuáticas, es un organismo deportivo de derecho privado, constituido como asociación sin ánimo de lucro, dotado de Personería Jurídica, conformado por ligas y/o asociaciones deportivas departamentales, que cumple funciones de interés público y social; y que se rige por las normas legales vigentes. La Federación estará constituida como una asociación de ligas, cuyo objeto será el fomento de la práctica de las disciplinas deportivas de las actividades subacuáticas.
18. **Faena de buceo:** Es todo aquel conjunto de actividades que realizan un grupo de personas, la cual es desarrollada en espacios marítimos jurisdiccionales, áreas fluviales y lacustres, piscinas y demás cuerpos de agua y cuya característica principal es que parte del tiempo, una o varias personas se encuentran sumergidas bajo el agua.
19. **Instructor de buceo:** Profesional del buceo con certificado vigente y en estatus activo de su agencia certificadora, que posee habilidades formales en la enseñanza y que tiene por labor enseñar las técnicas de buceo a sus alumnos.
20. **Libreta o bitácora de buceo:** Es el documento que registra la información correspondiente a cada una de las inmersiones del buzo actualizado por el propietario y avalada por el supervisor de cada faena de buceo.
21. **Licencia de explotación comercial:** Es el documento expedido por la Autoridad Marítima Nacional que certifica la inscripción y registro de una empresa dedicada a la actividad de buceo. La Autoridad Marítima Nacional reglamentará el procedimiento de aprobación u otorgamiento de licencias de explotación comercial.
22. **Medicina Hiperbárica:** Es la rama de la ciencia que estudia los cambios fisiológicos y fisiopatológicos de las personas sometidos a presiones superiores que la atmosférica (buceo, trabajadores bajo presión, cámara hiperbárica), en su adaptación al medio

y conjuntamente con la terapia de sus patologías asociadas.

- 23. Supervisor de buceo o buzo líder:** Es el buceador con la capacitación técnica y entrenamiento certificado adecuado para dirigir faenas del buceo de acuerdo con su especialidad.

CAPÍTULO III

Clasificación de los buzos

Artículo 4°. *Clasificación.* De acuerdo con las diversas técnicas, exigencias y objeto de las inmersiones, se establece la siguiente clasificación:

1. Buzo recreativo.
2. Buzo deportivo.
3. Buzo científico.
4. Buzo militar.
5. Buzo institucional.
6. Buzo industrial.

Parágrafo. Con relación al buceo en Patrimonio Cultural Sumergido, esta actividad se regirá por la Ley 1675 de 2013, sus Decretos Reglamentarios y las normas que la complementen adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 5°. *Parámetros faenas de buceo.* Esta actividad tendrá en cuenta las siguientes reglas:

1. A excepción del buceo militar y del buceo institucional, para la ejecución de cualquiera de las faenas de buceo se debe solicitar previamente la autorización a la Autoridad Marítima o Fluvial correspondiente, quien la expedirá para el desarrollo de cada una. Copia de la cual debe quedar en poder del supervisor de buceo, quien la presentará a la autoridad respectiva cuando sea requerida.
2. Toda faena de buceo debe cumplir con la respectiva reglamentación nacional vigente, de acuerdo al cuerpo de agua donde se realice la actividad. En todo caso, el desarrollo de las faenas de buceo debe cumplir con los estándares y normas de seguridad exigidas por las agencias certificadoras de buceo.
3. La Autoridad Marítima Nacional determinará las condiciones y medidas de seguridad que deben cumplir las empresas de buceo, los requisitos generales y póliza de responsabilidad civil extracontractual.
4. La Autoridad Marítima Nacional podrá expedir las siguientes licencias:
 - 1) Licencia explotación comercial.
 - 2) Licencia para actividades de buceo científico.
 - 3) Licencia para vehículo que opere bajo el agua.
5. Toda persona natural o jurídica, que participe dentro de la cadena del servicio de buceo, así como quienes participan en las faenas de buceo, es responsable por el acatamiento de la reglamentación y el cumplimiento de los

estándares que las agencias certificadoras de buceo exigen a sus miembros.

CAPÍTULO IV

Control y supervisión

Artículo 6°. *Control y supervisión del buceo recreativo.* La Autoridad Marítima Nacional determinará las condiciones, especificaciones técnicas y medidas de seguridad que deben cumplir las personas naturales y jurídicas que proporcionen los servicios de buceo y cursos de buceo.

Artículo 7°. *Control y supervisión del buceo deportivo.* El Ministerio del Deporte, o quien haga sus veces, determinará a través de Fedecas, o quien haga sus veces los requerimientos académicos, el código de ética, las especificaciones técnicas, la reglamentación y las medidas de seguridad para el desarrollo de la actividad.

Artículo 8°. *Control y supervisión del buceo científico.* La Autoridad Marítima Nacional determinará los requerimientos académicos, las condiciones, las especificaciones técnicas, y las medidas de seguridad que deben cumplir las personas naturales y jurídicas que realicen la actividad de buceo científico.

Parágrafo. Toda persona natural o jurídica que realice actividades de buceo científico requiere autorización previa de la autoridad competente.

Artículo 9°. *Control y supervisión del buceo militar.* La actividad de buceo militar se rige por los parámetros de formación y capacitación establecidos por la Escuela de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, de conformidad con lo establecido por el artículo 2.3.1.2.1.6 del Decreto 1070 de 2015, único reglamentario del sector administrativo de defensa y las normas que lo modifiquen y complementen.

Parágrafo. Toda operación de buceo militar se desarrolla en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

Artículo 10. *Control y supervisión.* La actividad de buceo institucional estará bajo control de la entidad que lo autoriza y se desarrollará cumplimiento de orden legítima de emitida con las formalidades legales. Las Autoridades competentes determinarán los requerimientos académicos, las condiciones, las especificaciones técnicas, y las medidas de seguridad que deben cumplir las personas que realicen la actividad de buceo institucional.

Parágrafo. Las actividades de buceo realizadas por la Policía Nacional se regirán por los parámetros de formación y capacitación establecidos por la Escuela de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, de conformidad con lo establecido por el artículo 2.3.1.2.1.6 del Decreto 1070 de 2015, único reglamentario del sector administrativo de defensa y las normas que lo modifiquen y complementen.

Artículo 11. *Control y supervisión del buceo industrial.* La Autoridad Marítima Nacional determinará los niveles de buceo, el nivel de capacitación y experiencia para cada uno de estos, las equivalencias, los exámenes médicos requeridos, las evaluaciones, así como las condiciones, especificaciones técnicas y medidas de seguridad que deben cumplir las personas naturales y jurídicas que proporcionen los servicios de buceo comercial/ industrial. Así como la información mínima que se debe registrar en la libreta o bitácora de buceo.

CAPÍTULO V

De la certificación de buzo

Artículo 12. *Certificación de buceo.* Documento individual expedido por una entidad pública o privada especializada en buceo, que tiene la función o potestad legal de avalar el cumplimiento de un programa de capacitación desarrollado por una institución de educación y/o centro de capacitación y entrenamiento nacional o internacional y que acredita a una persona para desarrollar actividades de buceo en espacios marítimos, fluviales, lacustres, piscina y demás cuerpos de agua, con fines específicos de acuerdo con la clasificación de los buzos.

Artículo 13. *Requisito general.* La autoridad competente reconocerá los títulos y certificados, emitidos y expedidos por una institución de educación del servicio educativo colombiano y/o centro de capacitación y entrenamiento legalmente establecido y registrado en el país. Así como las certificaciones emitidas por una agencia certificadora, en los cuales se debe demostrar el cumplimiento de los estándares iguales o superiores a las normas ISO para cada tipo de certificación.

Parágrafo. Las Autoridades competentes serán las encargadas de supervisar la validación de certificaciones internacionales con base en los criterios mencionados con anterioridad.

Artículo 14. *Obligatoriedad de la certificación.* Para prestar los servicios en las actividades de buceo recreativo, deportivo, comercial, industrial y científico es indispensable poseer la certificación vigente. Para prestar los servicios de buzo militar, se requiere la patente expedida por la Armada Nacional. Para prestar los servicios como buzo institucional, se requiere la certificación vigente, y el documento de nombramiento de la respectiva entidad a la cual se apoya o pertenece el buzo.

Artículo 15. *Licencia de buzo perito.* La Autoridad Marítima Nacional podrá otorgar licencia de buzo perito de acuerdo con la legislación vigente y para este fin expedirá la reglamentación relacionada.

CAPÍTULO VI

Obligaciones y prohibiciones

Artículo 16. *Obligaciones del buzo.* Los buzos, cumplirán las siguientes obligaciones:

1. Realizar el buceo observando que se garantice la seguridad de la vida humana.
2. Al término de la distancia, informar por escrito, y detalladamente a la respectiva Autoridad Marítima Nacional, o Fluvial sobre toda violación a la Legislación Colombiana por parte del Capitán o la tripulación del buque, cualquier accidente o siniestro del que tenga conocimiento, o actos que atenten contra la soberanía y la seguridad nacional.
3. Cumplir la presente ley, la legislación marítima vigente y las normas técnicas inherentes a su actividad, así como las instrucciones y/o recomendaciones de la Autoridad Marítima Nacional o del Capitán de Puerto, Inspector Fluvial, el capitán de la embarcación, supervisor de buceo o buzo líder o autoridad competente.
4. Tener la certificación vigente para ejecutar cualquier tipo de actividad de buceo. Cada buzo debe cumplir los estándares de la agencia que lo certifica y estará limitado a realizar los buceos establecidos de acuerdo con su nivel de certificación.
5. Revisar directamente del estado, mantenimiento preventivo, cuidado y conservación del material y equipos que se utilicen para el desarrollo de actividades subacuáticas, sin perjuicio de las obligaciones y responsabilidades que se le asignan a la empresa y al supervisor de buceo.
6. Informar al supervisor de buceo en caso de que advierta en sí mismo o en otro integrante del equipo, síntomas de alguna enfermedad o estado de ánimo incompatible con el buceo.
7. Cuando se trate de menores de edad que realicen actividades subacuáticas, deben tener permiso escrito de los padres, así estos los acompañen.
8. Llevar actualizada la bitácora o libreta de buceo, haciendo registrar cada una de las inmersiones.
9. Realizar los controles médicos, reentrenamientos y las capacitaciones requeridas para cada nivel de buceo.
10. Otras obligaciones que establezcan las autoridades competentes.

Parágrafo. Los alumnos o buzos en instrucción desarrollarán inmersiones y demás actividades durante las faenas de buceo, bajo la responsabilidad y guía del supervisor de buceo o buzo líder.

Artículo 17. *Prohibiciones.* Al realizar faenas de buceo se prohíbe:

1. Realizar inmersiones por fuera de los límites y condiciones de entrenamiento aprobadas según el nivel del certificado de buceo de cada buzo. En el caso de los instructores que estén con estudiantes, las inmersiones no se podrán realizar por fuera de los límites

- y condiciones del curso que los estudiantes estén tomando.
2. Realizar inmersiones de entrenamiento a estudiantes sin estar certificado como instructor o si se es instructor, pero no está en estado activo con su agencia certificadora, o por fuera de los parámetros establecidos por la agencia certificadora.
 3. Efectuar inmersiones con personal que no se encuentre certificado, salvo aquellas personas que hagan parte del proceso educativo en calidad de alumnos.
 4. Desarrollar actividades que atenten contra la seguridad de los participantes, el medio ambiente y /o que vayan en contra de una norma o regulación establecida.
 5. Sumergirse o exponerse de alguna otra manera a condiciones hiperbáricas por el tiempo de cualquier incapacidad o condición temporal conocida, de ser probable que esto afecte negativamente su salud o interfiera materialmente con la habilidad de la persona para realizar con seguridad una tarea de buceo específico o de exponerse de manera segura a condiciones hiperbáricas. Esto incluye, pero no se limita a, los resfriados, la intoxicación alcohólica o sus secuelas, la influencia de las drogas, el embarazo, las enfermedades del oído medio o de las vías respiratorias, la piel o infecciones del oído externo, el cansancio excesivo y el estrés emocional. En ningún caso se le exigirá al buzo que bucee o se exponga a condiciones hiperbáricas en contra de su voluntad, a excepción de los procedimientos para tratamiento.
 6. Otras prohibiciones que establezcan las autoridades competentes.

Artículo 18. *Obligaciones del supervisor de buceo.* El supervisor de buceo debe cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Suspender las labores de los buzos que a su juicio no se encuentren en adecuadas condiciones físicas o anímicas para ejecutar actividades subacuáticas, o cuando los recursos, las condiciones ambientales, las condiciones de seguridad no satisfagan los niveles requeridos o los equipos o medios no sean adecuados.
2. Estar presente en todas las inmersiones que realicen los buzos y llevar una minuta en la que debe anotar la profundidad, tiempos de iniciación y término de cada inmersión, y si aplica, programa de descompresión de cada inmersión y las actividades desarrolladas.
3. Al término de la distancia, informar en caso de accidente a la Capitanía de Puerto o autoridad correspondiente, mediante escrito que contenga todos los datos relacionados con este.
4. Firmar la libreta o bitácora de buceo correspondiente, cada vez que finalice una faena, con el fin de documentar las inmersiones realizadas.
5. Velar por la seguridad de los alumnos, personal en instrucción o buzos certificados que estén bajo su cargo y el adecuado desarrollo de las inmersiones.
6. Otras obligaciones que establezcan las autoridades competentes.

CAPÍTULO VII

De las empresas de buceo

Artículo 19. *Inscripción de las empresas de buceo.* La Autoridad Marítima Nacional, es la encargada de inscribir, controlar y regular a las empresas que cumplan con los requisitos exigidos en aguas de su jurisdicción.

Artículo 20. *Obligaciones de las empresas de buceo.* Las empresas de buceo debidamente autorizadas mediante licencia de explotación comercial deben cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar su actividad con buzos que posean la certificación vigente expedida por una entidad nacional o internacional reconocida.
2. Realizar el transporte de los buzos, a bordo de los buques o naves o embarcaciones que cumplan las normas de seguridad y navegabilidad.
3. Cumplir con la legislación nacional vigente.
4. Tener vigente la licencia de explotación comercial.
5. Garantizar el personal, los medios, materiales y la infraestructura necesaria, para que las faenas de buceo se desarrollen en forma segura para quienes intervienen en ellas.
6. Verificar que el personal, los medios, materiales y la infraestructura que proporciona un tercero sean adecuados para la ejecución de la actividad objeto del contrato.
7. Facilitar las inspecciones que realice la Autoridad Marítima Nacional, o la autoridad competente.
8. Contar con las hojas de vida o historial de mantenimiento, los certificados de pruebas de metrología, y calibración de equipos y material vigentes, que aplique al tipo de equipo o maquinaria o sensor, de acuerdo con las recomendaciones del fabricante, ante cualquier requerimiento por parte de la Autoridad Marítima Nacional o la autoridad competente.
9. Nombrar para cada faena un supervisor de buceo.

Artículo 21. *Informe de accidentes.* En caso de producirse accidentes en faenas de buceo,

la empresa, el supervisor, instructor de buceo deportivo, recreativo o los buzos que participen en la faena, deben informar a la autoridad competente, independientemente de las acciones necesarias para brindar la atención médica al personal accidentado; así mismo deben dar cumplimiento al apartado para la Investigación de los accidentes de trabajo graves y/o mortales, acuerdo a lo establecido en el Decreto único reglamentario del sector trabajo vigente.

Parágrafo. La Autoridad Marítima Nacional determinará el formato con la información mínima requerida en el informe de accidente, y el respectivo trámite, así como el registro estadístico.

Artículo 22. *Control de las empresas de buceo.* El control de las empresas de buceo será ejercido por la Capitanía de Puerto de la jurisdicción, y emite las instrucciones y/o recomendaciones pertinentes para garantizar la seguridad de la vida humana en el mar. A nivel nacional es ejercido por la Autoridad Marítima Nacional y Guardacostas.

Artículo 23. *Suspensión de las faenas de buceo.* Las unidades de la Armada Nacional, Cuerpo de Guardacostas o Inspectores de las Capitanías de Puerto, o autoridad competente, el capitán de la nave o embarcación, supervisor de buceo, o buzo líder, pueden suspender las faenas de buceo que contravengan las disposiciones, o cuando las condiciones climáticas, o de seguridad lo ameriten.

Artículo 24. *Negación de la autorización.* La autoridad correspondiente, debe negar la autorización para ejecutar faenas de buceo en los siguientes casos:

1. Cuando los solicitantes no tengan sus licencias de explotación comercial o certificaciones de los buzos vigentes.

2. Cuando existan disposiciones especiales para el área en la cual se pretende efectuar la faena de buceo.

3. Cuando el equipo, material o sistema de buceo no reúna las condiciones de seguridad requeridas y/o certificaciones requeridas.

Artículo 25. *Seguridad de los buzos.* Las responsabilidades por la seguridad de la vida humana en el mar, río o laguna, piscina o cuerpo de agua, recae fundamentalmente en la empresa de buceo, el propio buzo, el supervisor de buceo o instructor de buceo deportivo y recreativo, a cargo de la actividad u operación.

Artículo 26. *Conducción de la faena de buceo.* Toda faena de buceo que se desarrolle en un cuerpo de agua debe ser conducida desde un buque o nave o plataforma que cumpla con las condiciones y/o certificados de seguridad. En trabajos de inspección, reparación o carena de la obra viva de los buques o artefactos navales, es obligatorio el uso de un buque o nave menor. Para el desarrollo de la faena de buceo sin necesidad del transporte de los buzos en una plataforma hacia el

sitio de buceo, sino partiendo desde la orilla, tal como un muelle o la playa, se deben considerar las condiciones de seguridad, la rápida recuperación y transporte de los buzos hacia tierra.

Artículo 27. *Investigación de accidentes o de posibles infracciones.* En todos los casos de accidentes ocurridos, o de posible ocurrencia de una infracción, la autoridad marítima competente, la Capitanía de Puerto, la inspección fluvial, o autoridad correspondiente debe adelantar una investigación de acuerdo con el debido proceso con la finalidad de establecer las causas, las responsabilidades y aplicar las acciones preventivas y correctivas a que haya lugar.

CAPÍTULO VIII

Investigaciones, sanciones e infracciones en la actividad de buceo

Artículo 28. *De las infracciones.* Las empresas de buceo podrán ser objeto de sanción cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas:

1. Presentar documentación falsa o adulterada a la Dirección Marítima o a las entidades oficiales que la soliciten.
2. Incumplir con las obligaciones y prohibiciones descritas en el Capítulo XI, de la presente ley.
3. Incumplir con las obligaciones descritas en el artículo 25 del Capítulo XII, de la presente ley.
4. Infringir las normas que regulan la actividad del buceo.

Artículo 29. *Sanciones de carácter administrativo.* La Autoridad Marítima Nacional y la Inspección Fluvial impondrán sanciones, cumpliendo el trámite respectivo que iniciará de oficio o una vez ocurrido el hecho, a las empresas de buceo cuando incurran en las infracciones tipificadas en el artículo 28 de la presente ley. Las sanciones aplicables serán las siguientes:

1. Comunicación escrita a las agencias certificadoras, informando del hecho.
2. Suspensión temporal de la actividad hasta la presentación de la documentación respectiva o corrección del hecho.
3. Los recursos recaudados por concepto de multas se destinarán a la protección ambiental de los cuerpos de agua en donde se desarrolle esta actividad. Esto se realizará de forma concertada con la autoridad ambiental.
4. Cancelación de la licencia de explotación comercial que implicará la prohibición de ejercer la actividad comercial durante 5 años a partir de la sanción.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá los montos por concepto de multas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. La empresa que incurra en las siguientes infracciones, será objeto de aplicación de las siguientes sanciones:

	ACTIVIDAD	SANCIONES
1	Presentar documentación falsa o adulterada a la Autoridad Marítima Nacional o a las entidades oficiales que la soliciten	1. Cancelación de la licencia de explotación comercial que implicará la prohibición de ejercer la actividad comercial durante 5 años a partir de la sanción.
2	Desarrollar su actividad con buzos que NO posean la certificación vigente.	1. Multa de 10 SMMV por cada buzo no certificado. 2. Multa de 50 salarios SMMV si es el supervisor. 3. Suspensión temporal hasta superar el hecho
3	Realizar el transporte de los buzos, a bordo de los buques o naves o embarcaciones que No cumplan las normas de seguridad y navegabilidad.	1. Amonestación y suspensión temporal hasta superar el hecho.
4	No Tener vigente la licencia de explotación comercial otorgada por la Autoridad competente.	1. Multa de 200 SMMLV. 2. Suspensión temporal hasta superar el hecho.
5	No Proveer los medios, materiales y la infraestructura necesaria, para que las faenas de buceo se desarrollen en forma segura para quienes intervienen en ellas	1. Suspensión temporal hasta superar el hecho. 2. Multa de 50 SMMLV
6	No Verificar que los medios, materiales y la infraestructura que proporciona un tercero sean adecuados para la ejecución de la actividad objeto del contrato.	1. Suspensión temporal hasta superar el hecho. 2. Multa de 50 SMMLV
7	No facilitar las inspecciones que realicen la Autoridad Marítima Nacional, o la autoridad competente.	1. Suspensión temporal hasta superar el hecho. 2. Sanciones de acuerdo con la normatividad marítima
8	No contar con las hojas de vida o historial de mantenimiento, los certificados de pruebas de metrología, y calibración de equipos y material vigentes, que aplique al tipo de equipo o maquinaria o sensor, ante cualquier requerimiento por parte de la Autoridad Marítima Nacional o la autoridad competente.	1. Suspensión temporal hasta superar el hecho. 2. Multa de 100 SMMLV
9	No nombrar para cada faena un supervisor de buceo.	1. Multa de 100 SMMLV. 2. Suspensión temporal hasta superar el hecho.
10	Faltar a las obligaciones como supervisor.	1. Multa de 20 SMMLV. 2. Comunicación escrita a las agencias certificadoras, informando del hecho.
11	Faltar a las obligaciones y/o prohibiciones como buzo	1. Multa de 2 SMMLV. 2. Comunicación escrita a las agencias certificadoras, informando del hecho.

CAPÍTULO XIX

Disposiciones complementarias

Artículo 30. *Otras disposiciones legales.* Sin perjuicio a lo dispuesto en la presente ley, quien ejerza el buceo deportivo, recreativo, científico, e/o institucional, así como los buzos comerciales y las empresas de buceo deben cumplir con las

disposiciones, normas técnicas, códigos de ética y estándares de sus respectivas agencias, y con la normatividad nacional vigente relacionada con la actividad del buceo.

Artículo 31. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



PARTE MOTIVA
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2019

por la cual se regula el ejercicio de la actividad de buceo.

Colombia hace parte de las cinco naciones con mayor diversidad marina en el mundo¹. Gracias a sus condiciones biogeográficas, se considera como un país predilecto debido a que cuenta con costas en dos océanos, por lo cual se beneficia de una gran variedad de ecosistemas marinos y costeros. De los 2.070.408 km² de área que posee el país, 928.660 km² (45%) son parte del territorio marino.

Es debido a esta capacidad marítima, la cual ha sido aprovechada por la industria turística, industrial, estatal y deportiva para el desarrollo de actividades subacuáticas, que surge la necesidad de una regulación de dicha actividad a través de una serie de entidades competentes, las cuales permitan el correcto desarrollo, control y verificación de la misma.

El buceo es el acto por medio del cual la persona se sumerge en cuerpos de agua, con el fin de desarrollar una actividad profesional, militar, recreativa, deportiva o de investigación científica con o sin ayuda de equipos especiales. Dentro del campo laboral y comercial la actividad del buceo ostenta una muy alta significatividad en el país dada la extensión del territorio marítimo y la riqueza de los recursos marinos que lo convierten en uno de los pilares de la economía por medio de la industria pesquera y la extracción de petróleo crudo, representando este último, para el 2017 el

¹ Según la Conferencia de Cancún (2002) Colombia, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Venezuela, China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Kenia, Madagascar, República Democrática del Congo y Sudáfrica son los 17 países que conforman el bloque de países megadiversos que albergan el 70% de la biodiversidad mundial. (ProColombia, Colombia, 2012).

28.3% (OEC, 2017) de las exportaciones totales del país.

Parte de esta actividad se realizó gracias a la labor de los buzos comerciales/industriales, los cuales dieron a la construcción de una red de tuberías submarinas que actualmente cuenta con 2.800 metros y siete monoboyas² conectadas al terminal marítimo petrolero de Coveñas, el cual sirve como enclave para la exportación del petróleo crudo a sus canales de distribución al exterior del país.

Ilustración 1. Mapa de oleoductos del país



Fuente: Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S.

<http://www.bicentenario.com.co/index.php/quienes-somos-2/el-oleoducto>

Dentro de Las actividades de buceo comercial en Colombia, se incluyen, además de los procesos de construcción: el mantenimiento, la reparación, la inspección, la demolición, la remoción, la recuperación, el salvamento de estructuras, naves, artefactos navales, rescate o recuperación de antigüedades náufragas con fines comerciales; filmación y fotografía submarina con fines comerciales, así como la exploración y explotación de recursos submarinos con fines lucrativos.

Así mismo el buzo comercial es un individuo empleado para llevar a cabo operaciones de buceo submarinas quien ha sido formalmente preparado en la teoría, prácticas, procedimientos y seguridad del buceo comercial. Este entrenamiento debe ser llevado a cabo en una escuela de práctica acreditada o en una escuela militar para que con este adquiera el entrenamiento, la experiencia

² Una monoboya es una instalación marítima dotada de mangueras y conectada a una tubería submarina que traslada el crudo desde los depósitos de la refinería a los tanques del buque o viceversa.

en el campo, y capacidad necesaria para participar en operaciones de buceo comercial en el modo de buceo utilizado, ya sea mediante un aparato comercial de respiración autónoma, aire comprimido desde la superficie, gas mezclado o campana/saturación. Esto de acuerdo con los parámetros internacionales³ en vista de que Colombia no tiene una normatividad sobre este tema.

No obstante, Colombia es el único país en América del Sur que cuenta con presencia en dos océanos, de los cuales goza de una extensión de 2.900 kilómetros de costas que lo hace un lugar especial para la práctica de distintos tipos de actividades de carácter acuático y subacuático. Debido a su ubicación geográfica privilegiada, el país atrae a cientos de turistas internacionales para el desarrollo de estas actividades.

Tabla 1. Motivos de viajes

	2015	2016	2017	2018
Educación y formación	49.200	54.036	54.826	58.029
Negocios y motivos profesionales	388.308	384.060	393.339	400.443
Otros motivos	147.965	152.498	159.865	177.051
Religión y peregrinación	1.665	1.420	2.850	1.522
Salud y atención médica	9.560	12.864	16.089	20.021
Tránsito	6.775	2.870	1.779	1.180
Vacaciones, recreo y ocio	1.379.480	1.632.916	1.837.063	2.045.502
Visitas a familiares y amigos	13	1	4	2.271
TOTAL GENERAL	1.982.966	2.240.665	2.465.815	2.706.019

Fuente: CITUR – MinCit

http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_motivo_viaje/all/6

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su plataforma CITUR (2019) de los 2.706.019 de extranjeros que estuvieron en el país para el año 2018, el 75.59% estuvo por motivos de recreación y ocio. Así mismo, gran parte de los lugares de arribo fueron las costas del país.

Debido al alto potencial que posee Colombia para la realización de este tipo de actividades, y gracias a poseer la característica de ser uno de los 17 países megadiversos del mundo, se empezó a formalizar una oferta en cuestiones de ecoturismo en áreas de protección especial, turismo de tipo aventurero, agroturismo, turismo rural, turismo acuático e investigaciones científicas. Para estos sectores, Colombia cuenta con oportunidades para expandirse en las actividades de buceo turístico, pesca deportiva, senderismo y paisajismo, y observación de flora y fauna silvestre, particularmente la observación de aves gracias a su condición como el segundo país con mayor biodiversidad de especies avícolas.

³ Los certificados y parámetros internacionales para la acreditación de buzos comerciales e industriales son otorgados por la Asociación Internacional de Contratistas de Buceo (ADCI) y La Asociación Internacional de Contratistas Marítimos (IMCA).

Mediante el uso del buceo se puede aprovechar la biodiversidad característica del país, pues su foco de interés se encuentra en la observación y análisis de los diferentes tipos especies y ecosistemas, lo cual genera un valor agregado a estos recursos naturales por medio del ecoturismo, con el beneficio de que no es necesario explotar dichos recursos para generar rentabilidad sobre ellos. Así, el buceo se presenta como la base de las actividades turísticas hacia las zonas aptas para el desarrollo de esta.

A su vez, el buceo científico contribuye al mejoramiento de las condiciones económicas de estas regiones y a disminuir los efectos negativos de actividades económicas extractivas como es la pesca; reduciendo así la presión sobre estos ecosistemas, y promover un manejo sostenible sobre los recursos que estimulan los bioprocesos naturales o inducidos a la restauración y conservación de los ecosistemas, la protección de especies en peligro y la reintroducción de especies⁴, junto con la recuperación de cuerpos arrecifales degradados como método de recuperación de la fauna marina.

Por último, el buceo militar y estatal es una actividad realizada en todos los cuerpos de agua, para la ejecución de operaciones subacuáticas por parte de las Fuerzas Militares con el fin de garantizar la seguridad y la defensa de la nación, empleado por unidades altamente entrenadas para los métodos y maniobras tácticas que se realizan de acuerdo con la misión designada. Este entrenamiento es otorgado por la Escuela de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional.

Es imperativo recalcar la legitimidad para producir proyectos de ley sobre dicha temática ya que el Gobierno nacional, según el numeral 11 de artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, tiene competencia privativa para la regulación sobre Fuerza Pública únicamente en índoles salariales, siendo que el presente no trata esta temática.

El Departamento de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional realiza diversas actividades subacuáticas en los mares y ríos de Colombia, tales como inspecciones a embarcaciones, instalaciones portuarias y costa afuera, mantenimientos a tuberías, mono boyas y motonaves, operaciones de búsqueda y rescate, salvamentos marítimos y fluviales, entrenamiento y reentrenamiento del personal de buzos orgánicos al Departamento; pero el desarrollo seguro de estas actividades está sujeto a las condiciones meteorológicas marinas⁵

⁴ La reintroducción de especies es una actividad relativamente reciente, que se ha desarrollado como consecuencia del aumento de la conciencia global por la necesidad de conservar la diversidad biológica, con el propósito de intentar restablecer las especies dentro de sus rangos históricos, a través de la liberación de individuos silvestres o criados en cautividad, tras la extirpación o extinción en la naturaleza. (Palencia, 2016)

⁵ La Meteorología Marina es la aplicación de la ciencia y de los servicios meteorológicos a las actividades desa-

que predominan en el sitio de trabajo, las cuales son variables y pueden cambiar repentinamente ocasionando accidentes al personal de buzos o situaciones que puedan conducir a la desorientación o pérdida de estos.

Aunque la práctica de buceo, en sus distintas modalidades, ha presentado un constante aumento, en Colombia aún no existe una regulación sobre esta actividad. Actualmente la única referencia utilizada por las empresas de buceo son las normativas y procedimientos de distintos organismos internacionales, las cuales son comúnmente omitidas, acarreando así posibles accidentes que pueden inclusive llegar a ser mortales, tal y como ocurrió el mes de septiembre del año (2016) en el Pacífico colombiano, en donde:

“(…) 5 buzos estuvieron perdidos después de haber realizado una inmersión alrededor de la Isla de Malpelo, 3 de los 5 fueron rescatados con vida. El primero fue rescatado 16 horas después de haber salido a superficie, el cual se encontraba aferrado a una roca, dos de ellos fueron encontrados vivos a 39 millas náuticas de Malpelo tras 48 horas después de haber ocurrido la tragedia y posteriormente fue hallado el cuerpo de un buzo a 260 kilómetros de Malpelo. El cuerpo del quinto buzo el cual era el instructor de buceo que nunca apareció”.

Este conjunto de argumentos ya escritos, son los que fundamentan el colocar a consideración de esta Corporación Legislativa este proyecto de ley, que tiene por objetivo el dar una regulación a dicha actividad, por medio de las entidades competentes y con experiencia sobre el tema, para ejercer, regular y controlar la actividad del buceo en sus distintas modalidades y en sus diferentes cuerpos de agua.

1. BIBLIOGRAFÍA

- BANREP. (2017). *Evolución socioeconómica de la región Caribe colombiana entre 1997 y 2017*. Bogotá D.C: CREE.
- BOHÓRQUEZ, C. (6 de septiembre de 2016). Así sobrevivieron dos buzos a 50 horas entre tiburones y medusas. *El Tiempo*.
- Ecopetrol. (9 de noviembre de 2014). *Ecopetrol*. Obtenido de Ecopetrol: <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/lo-que-hacemos/transporte/covenas/instalaciones-costa-afuera>
- MinCit. (2018). *PLAN SECTORIAL DE TURISMO 2018 – 2022*. Bogotá D.C.

rolladas en alta mar, aguas costeras y aguas interiores. Contempla a su vez dos temáticas, la primera enfocada a la investigación sobre la interacción entre el océano y la atmósfera y la segunda encaminada a suministrar servicios de pronóstico a los usuarios que desarrollan actividades económicas o habitan en las zonas costeras del país

- Ministerio de Comercio, I. y. (2019). *CITUR*. Obtenido de CITUR.
- OEC. (2017). *Observatorio de Economía Compleja*. Massachusetts: MIT.
- Palencia, M. C. (2016). *LINEAMIENTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO POSLIBERACIÓN DE FAUNA SILVESTRE REHABILITADA*. Medellín: scielo.
- ProColombia. (11 de Diciembre de 2012). Colombia. Obtenido de Colombia: <https://www.colombia.co/pais-colombia/hechos/colombia-hace-parte-de-los-17-paises-megadiversos-del-mundo/>
- ProColombia. (2013). *Destinos para bucear en el Pacífico y el Caribe colombiano*. Bogotá: ProColombia.

De los honorables Senadores,


 LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ
 Senadora de la República
 Partido Liberal Colombiano


 Lidio Arturo Garcia Turbay


 LIDIO GARCIA T.


 Gregorio Eljach Pacheco


 Lidio Arturo Garcia Turbay


 Lidio Arturo Garcia Turbay

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 64 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS: Laura Esther Fortich Sanchez, Fabio Raúl Saleme

Lidio Arturo Garcia Turbay, Mario Alberto Castaño Pérez, Horacio José Serpa Moncada, Luis Fernando Chaves, HR: Harry Giovanni González García

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 64 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Laura Esther Fortich Sanchez, Fabio Raúl Amín Saleme, Lidio Arturo Garcia Turbay, Mario Alberto Castaño Pérez, Horacio José Serpa Moncada, Luis Fernando Velasco Chaves, HR: Harry Giovanni González García

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 64 de 2019 Senado**, por la cual se regula el ejercicio de buceo, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Laura Esther Fortich Sánchez, Fabio Raúl Amín Saleme, Lidio Arturo García Turbay, Mario Alberto Castaño Pérez, Horacio José Serpa Moncada, Luis Fernando Velasco Chaves*; honorable Representante *Harry Giovanni González García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 30 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 65 DE 2019
SENADO

por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación "Quiero a los cafeteros" y se declara el café como bebida nacional.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene tres propósitos: a) crear el programa de donación voluntaria "Quiero a los cafeteros"; b) Declarar el café como bebida nacional; e c) Incentivar el consumo interno.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

1. **Pequeño productor:** Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote, entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las $\frac{2}{3}$ partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.
2. **Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.

CAPÍTULO I

Programa de donación “Quiero a los Cafeteros” y el Fondo para la Vejez de los Cafeteros

Artículo 3°. *Programa de donación Quiero a los Cafeteros.* Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria por parte de los compradores y consumidores de café o sus productos derivados denominado Quiero a los Cafeteros. Tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 20% del precio pagado por la compra de café en cualquiera de sus formas o productos con café. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad al Fondo para la Vejez de los Cafeteros.

Artículo 4°. *Fondo para la Vejez de los Cafeteros.* Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa Quiero a los Cafeteros, créese un patrimonio autónomo Fondo para la Vejez de los Cafeteros cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva a la financiación de programas orientados a generar ingresos durante su vejez a los pequeños productores y recolectores de café.

Deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará la materia en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO II

De la declaratoria del café como bebida nacional

Artículo 5°. *Declaratoria del café como bebida nacional.* Declárase al café de Colombia como producto y bebida nacional en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.

El Gobierno realizará lo necesario para garantizar las denominaciones de origen del café colombiano, y la debida protección de sus características fisicoquímicas. Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio realizará las revisiones necesarias para evitar que cafés con orígenes distintos sean comercializados en el país como “café de Colombia”.

CAPÍTULO III

De la promoción del consumo interno

Artículo 6°. *Promoción del consumo interno de café colombiano.* El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Ministerio de Industria y Comercio, diseñará e implementará, estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país.

Parágrafo: La promoción del consumo de café colombiano deberá fundamentarse en estrategias de largo plazo, donde se estimule la demanda efectiva y se fortalezca la oferta con innovación.

Artículo 7°. *Compras de café colombiano por parte de las entidades públicas o de economía mixta.* Las entidades públicas o de economía mixta del Estado colombiano de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, cuando compren café, preferirán los cafés locales, producidos en Colombia.

Parágrafo. Toda compra de café por parte de las entidades públicas o de economía mixta deberá ser realizada, tomando en consideración los términos de la Ley 816 de 2003, a través de la cual se busca apoyar a la industria nacional a través de la contratación pública.

Artículo 8°. *Inclusión del café en programas de alimentación.* El Estado adoptará acciones para fomentar la oferta y el consumo de café en el marco de los programas de alimentación financiados con recursos públicos, siempre y cuando sea permitido, de acuerdo a las condiciones nutricionales de cada programa. Para ello en un plazo no mayor a seis (6) meses, el Ministerio de Salud dispondrá una actualización de los resultados de estudios existentes sobre el café en la salud, y determinará la viabilidad de incluirlo en la alimentación infantil, de adultos y adultos mayores financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultare favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.

Artículo 9°. *Acceso al Piso de Protección Social.* Los pequeños productores y recolectores de café que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - SMLMV deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS siempre y cuando no superen el tope de ingresos de (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en promedio durante un (1) año calendario.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económico Periódicos – BEPS deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo. Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.

Parágrafo primero. En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario.

Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los pequeños productores y recolectores de café al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.

Artículo 10. *Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.* Los pequeños productores y recolectores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del

contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

Para efectos de la determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes por cuenta propia que clasifiquen como pequeños productores y recolectores de café en los términos de la presente ley, se entenderá que los costos y deducciones que se pueden imputar a la base mínima corresponden en el mismo porcentaje y alcance a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra en los cultivos de café de que trata el artículo 66-1 del Estatuto Tributario.

Artículo 11. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



I. INTRODUCCIÓN

La presente ley tiene como objeto desarrollar una política de incentivos dirigida a mejorar las condiciones sociales de los productores y recolectores de café en Colombia. Dicho sector productivo en el país, ha impulsado por décadas la economía y ha sido sinónimo de progreso y de unidad gremial y social. Sin embargo, desde los años 80 este sector ha venido enfrentando

grandes dificultades, circunstancia que amerita una intervención estatal que permita corregir dichas fallas, para asegurar no solo los niveles de producción esperados por el mercado sino también la mano de obra que la sustenta y por supuesto esa dimensión inmaterial que representa la cultura cafetera que se ha desarrollado y arraigado en el corazón de todos los colombianos.

Para contextualizar esta iniciativa, se estructura el presente documento a través de tres secciones. Con la primera sección denominada contexto del café en Colombia, se hace un breve recorrido por el mercado del café en el país, el papel de la Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno, el monopolio del café tostado y el desarrollo de investigación y apoyo técnico para el sector. En este acápite, se contextualiza la grave situación de los productores y recolectores de café.

La segunda sección, explora el mercado laboral cafetero colombiano con el propósito de profundizar en las realidades que justifican la presente ley. Por último, con la sección tres se hace una breve reflexión sobre los mayores productores de grano en el mundo y específicamente sobre las condiciones en que desarrollan esta actividad, para así comparar con el contexto nacional.

II. Contexto del café en Colombia

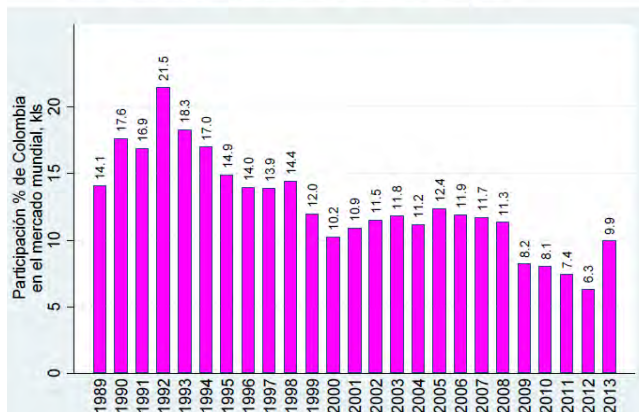
a. Mercado del café:

Esta sección explica brevemente la composición del mercado cafetero en Colombia y las dinámicas del mercado de café tostado a nivel internacional. Para tal fin, primero se muestra la evolución del mercado internacional del café durante las últimas dos décadas; en segundo lugar, se expone la producción local respecto a hectárea cultivada y; en tercer lugar, la estructura de costos de producción dentro de las fronteras de la unidad productiva.

El mercado internacional del café ha evolucionado aceleradamente durante el último cuarto de siglo por el aumento en la productividad por hectárea cultivada en Brasil y Vietnam. Sin embargo, en Colombia el panorama es contrario, el aumento en los costos de producción, la disminución en la mano de obra disponible y la caída en la productividad por hectárea de café han provocado una pérdida importante de la participación en el mercado internacional. Para 1992, el país produjo 16 millones de sacos anuales, la mayor producción en su historia, mientras que para 2012 se producían solo 8.5 millones. En este orden de ideas, al principio de la década de los 90 la producción de Colombia equivalía al 21.5% de la producción mundial, mientras que en 2012 solo era de 6.3%, como lo muestra la ilustración 1¹.

Ilustración 1. Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (kilos)

Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (Kilos)



La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiendo por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad de sus ingresos sino lograr condiciones mínimas de seguridad social para el desarrollo de su actividad, incentivando así apertura de nuevas unidades productivas y relevo generacional para todas las etapas de la producción.

Así las cosas, la caída en la participación en el mercado internacional, que es solo una consecuencia de la crisis estructural del sector, se explica parcialmente por las pérdidas monetarias en las que incurren los productores a lo largo del país, hecho que los ha obligado a trasladarse a otros cultivos como el del cacao o plátano, porque los costos de producción superan los precios de venta en más de 40% en la gran mayoría de los departamentos donde se cultiva el café (Meta, Norte de Santander, Caquetá y Boyacá)². Aún con el PIC (Protección al Ingreso Cafetero) o sin imputar los costos laborales, la producción de café no es rentable en Colombia, dicha situación se agrava en las zonas que no pertenecen al tradicional eje cafetero donde la garantía de compra no opera eficientemente, obligando a los caficultores a acudir a mercados alternos.

Los costos de producción del grano en Colombia, comparados con los de Honduras, Nicaragua, Perú y Brasil, son sustancialmente más altos, especialmente desde el año 2008, lo que pone de manifiesto que la crisis del sector requiere con urgencia de la creación de medidas de intervención estatal contundentes, dentro de las cuales se destaca la necesidad de formalización y estabilización de la oferta de mano de obra que se necesita para la producción y recolección del grano, brindando así condiciones laborales óptimas para el productor y el recolector. Sin estas reformas, la producción de café en el mediano plazo será inviable y los productores se verán obligados a migrar hacia cultivos verdaderamente rentables (véase la Ilustración 2³).

¹ Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 21

² *Ibid.*, p. 55

³ *Ibid.*, p. 42

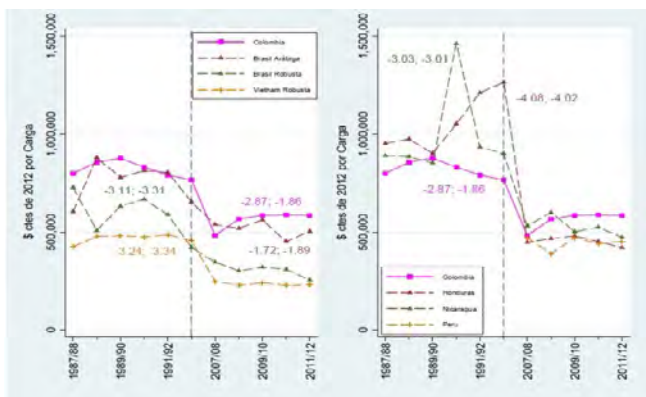


Ilustración 2. Costos de producción del café

En la Tabla 1, se evidencia que los rubros con mayor participación en los costos de producción por hectárea en Colombia son la mano de obra y los fertilizantes, ocupando el 40.7% y el 15.1% respectivamente. Las condiciones sociales y económicas de los pequeños productores y los recolectores son precarias y el acceso a los servicios sociales del Estado es limitado. Con esta información se espera establecer los patrones de migración de los recolectores tanto geográfica como laboralmente, porque como se verá posteriormente la demanda de mano de obra en la caficultura supera a la oferta en el total, poniendo en riesgo la recolección del grano.

Tabla 1. Estructura de Costos de producción (% de los costos totales)⁴

	Mano de Obra (1)	Insumos (2)	Total (3)
1 Instalación			13.9
2 Control de Arvences	9.1	1.3	10.4
3 Fertilización	2.2	13.0	15.1
4 Control Fitosanitario			
Broca	2.9	0.5	3.3
Roya	1.2	1.2	2.4
Otras Plagas	0.7	0.4	1.1
Otras Sostenimiento	1.3	0.2	1.5
5 Recolección	40.7		40.7
6 Beneficio			6.1
7 Administración y Gastos Generales			6.2
8 Costos Totales (\$ por Hectárea)			100.0
9 De los Cuales Costos Variables			60.6

b. La Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno y el monopolio del café tostado.

Esta sección busca exponer brevemente el rol de la Federación Nacional de Cafeteros, con el objetivo de dimensionar los retos que enfrentan los productores y recolectores de café después de que el grano sale de las unidades productivas. Dado el encargo de política pública que la Ley 9ª de 1991 le dio a la FNC se desatacan dos frentes que son vitales para los propósitos de la presente iniciativa legislativa. El primero, relacionado con la promoción del consumo interno y el segundo con la comercialización internacional de la producción.

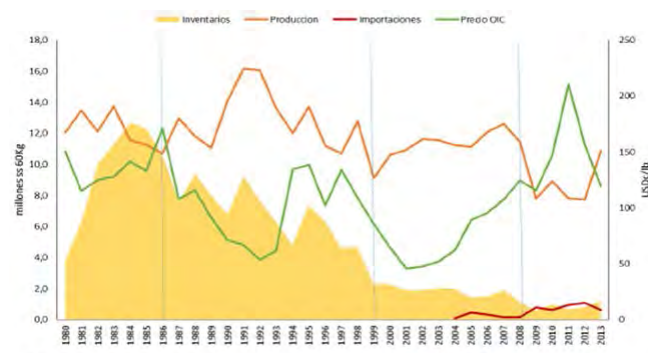
En el mercado del café la FNC va más allá de ser la administradora del Fondo Nacional del Café y

cumple un rol importante dentro de la estructura del mercado cafetero en Colombia. A continuación se pretende explicar cómo se estructura dicho mercado tanto por el lado de la oferta como el de la demanda.

En este mismo sentido, la FNC ejerce cuatro labores que hacen parte de su estructura interna. En las compras locales (Almacafé, cooperativas y otros intermediarios), en el mercado de derivados de café (tostadoras y trilladoras como Buencafé), en el mercado de tiendas de café (como Juan Valdez) y, finalmente, en el proceso de comercialización internacional.

Respecto al consumo interno, es importante destacar que a pesar de los últimos programas de incentivos como “Toma Café”, el mismo no ha podido regresar a los niveles de consumo de mediados de los años 80, debido -en parte- al fin del subsidio al consumo. Sin embargo, a la hora de analizar los fundamentos que explican el bajo consumo histórico de café de las últimas décadas en Colombia, parece importante considerar la regulación de la calidad de la producción nacional.

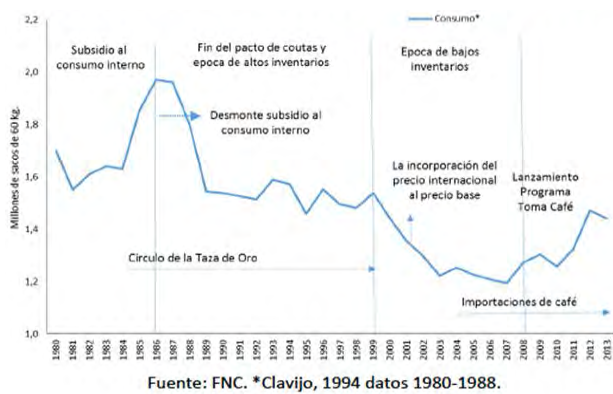
Por décadas, el consumidor colombiano ha tomado el café que proviene del procesamiento de la pasilla subsistente del café exportado o, peor aún, de las importaciones de los países vecinos. Según la Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario (Agronet), entre 2005 y 2013, Colombia importó 4,2 millones de sacos para suplir el consumo interno por 552 millones de dólares, recursos que perdieron potencialmente los cafeteros colombianos, dicho fenómeno se evidencia en la Ilustración 3. Sin lugar a dudas frente a esta situación, resultaría oportuno impactar el espacio del consumidor buscando un cambio de hábitos en la toma de café y el establecimiento del incentivo a la creación de denominaciones de origen y de cafés especiales, para aumentar positivamente la demanda interna, lo que en palabras de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura se concreta en: “la FNC ha menospreciado el potencial del mercado doméstico, que tradicionalmente ha sido abastecido con cafés de baja calidad. El consumo doméstico es muy bajo (en comparación por ejemplo a Brasil), y los colombianos carecen de conocimiento y sofisticación en el consumo del café”⁵.



⁴ Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 51

⁵ Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 63

Ilustración 3. Tendencias del consumo interno de café 1980-2013⁶



Así mismo, no solo los reducidos o nulos márgenes de rentabilidad o el bajo consumo interno afectan al caficultor, sino que además, aquel se ve presionado por la estructura del mercado internacional del grano, ya que este es dominado por un reducido número de multinacionales (Kraft, Nestlé, etc.), las cuales compran casi la mitad de la cosecha mundial. Según informe de Oxfam Internacional, el 93% de los beneficios por la venta de café se quedan por fuera de la finca, mientras que a los agricultores solo les llega un 7%. De acuerdo con este estudio, los consumidores pagan unos 3,60 dólares por una libra de café tostado y molido, sin embargo, los agricultores reciben solo 24 centavos por cada libra⁷. Ante este contexto, las instituciones cafeteras deben aunar esfuerzos para mejorar los precios para los caficultores a través de potencializar el mercado nacional y de generarle valor agregado al café que sale de las fincas.

Particularmente, inversores de capital, entre los que se incluye el Grupo Santo Domingo y los Van Damme de Bélgica (Socios fundadores de AB Inbev), se han enfocado en la compra de empresas procesadoras de café molido e instantáneo. Con base en la información suministrada por medios de comunicación⁸, la empresa Jacobs Douwe Egberts (JDE), la cual resultó de la fusión entre D.E Master Blenders y la división de café de Mondelez, se convirtió en el segundo actor del mercado de café tostado e instantáneo que mueve anualmente US\$84.500 millones, dicha empresa que ahora tiene aproximadamente un 16% del mercado tendrá ventas anuales superiores a los US\$13.000 millones.

En conclusión, el mercado de café se ve amenazado por oligopsonios que quieren controlar el mercado y el precio, yendo en detrimento de los productores y caficultores, circunstancia que afectará en mayor medida aquellos que sean

menos productivos. Adicionalmente, frente al bajo consumo de café interno comparado con el de otros países, se hace necesario promover el consumo, por lo que la presente ley contempla incluir en el PAE (Plan de Alimentación Escolar) una medida que incluya una toma de café en las raciones diarias, adicionalmente, de unas compras institucionales de café que promuevan el desarrollo del consumo de la producción nacional, reemplazando así las importaciones de café para el consumo local.

c. Investigación y apoyo técnico

Un eslabón importante en la cadena de producción del café, es la investigación científica y el apoyo técnico dado a los caficultores. En este sentido la FNC toma las medidas y acciones respectivas, sin embargo, no necesariamente se llega a todos la población del sector, quedando vacíos porque en últimas son oportunidades perdidas para mejorar la calidad de los granos sembrados, de aumentar la formación de los caficultores, la oferta de café al mercado nacional e internacional y las perspectivas futuras de producción. De las decisiones que tome la FNC en estos sectores depende en gran medida la competitividad del sector del café.

A pesar que la FNC y Cenicafé, decidan sobre el destino de los recursos de investigación para el sector del café y conduzcan los contenidos de las formaciones de los caficultores y los apoyos técnicos, esto no se ha reflejado significativamente en el consolidado de la productividad del sector, ya que este no ha aumentado. En Colombia, en el período 1990-2013, la productividad disminuyó 13%. En el mismo lapso, la productividad en Vietnam aumentó 280%, en Honduras 85%, en Nicaragua 142% y en Brasil 185% (arábica). Si tomamos el periodo 2000-2013, observamos que la disminución en Colombia es aún más grave: cae la productividad en 20%. En 1990, Colombia producía 14.2 sacos por hectárea. En ese año, Vietnam producía 11.1 sacos y Brasil 7.7 sacos. Sin embargo, la jerarquía cambió diametralmente: en los últimos años, Colombia ha venido produciendo 11.5 sacos por hectárea (hoy aproximadamente está en 15 sacos), cuando Vietnam y Brasil producen respectivamente 39.3 y 24 sacos por hectárea.

III. Mercado laboral Cafetero.

La crisis estructural de la caficultura, que se evidencia en la pérdida de participación en el mercado internacional, gira en torno al productor y al recolector de café. Con base en los datos proporcionados por el Banco Mundial, para Colombia en 1981 la agricultura representaba el 19,8% del PIB y en 2014 esta proporción llegó a ser del 6,3% del PIB. En las economías desarrolladas es aún menor dicha proporción, por ejemplo, para Francia en ese mismo año el sector agrícola representaba el 4% del PIB en 2014 fue del 1,7% del PIB. Por el contrario, el sector servicios a través de los años ha aumentado la participación en el PIB, para Colombia en 1981

⁶ *Ibid.*, p. 135

⁷ Pobreza en tu taza: la Verdad sobre el negocio del café, Oxfam Internacional, 2002: “con un diferencial del 1.500%, no extraña que las grandes compañías vivan en la opulencia y los campesinos malvivan y pasen hambre”.

⁸ <http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/jacobs-douwe-egberts-nueva-segunda-compania-cafe-mas-grande-del-mundo/211935>

el sector servicios ocupada el 48,7% del PIB, para 2014 ocupaba el 57,7% del PIB.

De la misma forma, el número de empleos en el sector servicios sobre el total de empleos ha venido aumentando en las economías desarrolladas, en el caso de Francia en 1981 representaba el 57% de los empleos, mientras que en 2014 representó el 76% de los empleos. Mientras que para Colombia, en 1985 representaba el 69% de la fuerza laboral en 2014 representó el 64%, sin embargo, durante los últimos años la tendencia se ha mantenido al alza.

De otro lado, el número de empleos en la agricultura sobre el total de empleos en la economía, para Colombia en 1985 fue del 1% mientras en 2011 fue de 18% y en 2014 del 16%. Dicho fenómeno en los 80, se explica principalmente por el auge del sector cafetero para la década. Sin embargo, se observa que recientemente la proporción de empleados en la agricultura sobre la masa laboral ha venido disminuyendo debido al desplazamiento forzado y el aumento de las oportunidades laborales en las ciudades. Por otro lado, en Francia esta proporción fue del 7% en 1985 mientras que en 2014 fue del 3%. De estas dos proporciones, se puede concluir que si bien en Colombia la proporción de empleados en el sector agrícola ha aumentado desde 1985 esta tendencia se ha revertido en los últimos años, porque como se verá más adelante la población rural ha disminuido.

Los fenómenos sociales y económicos anteriormente expuestos, que explican estos cambios en el mercado laboral, están asociados a los episodios frecuentes y sostenidos de violencia que han desplazado la población rural a las ciudades, como se evidencia desde 1981, cuando la población rural era del 37%, comparado con el 2014 esta proporción pasó a ser del 24%. Disminución que se explica en parte por las oportunidades que encuentran los jóvenes en las ciudades para conseguir un ingreso estable, oportunidades de estudio, capacitación técnica y de servicios de salud, por lo que la población rural es cada vez más vieja y escasa.

Con base en la información suministrada por el Banco Mundial y los diferentes estudios sobre la caficultura colombiana, esta sección se articulará a través de tres engranajes. El primero de ellos, analizará el estudio realizado por Rocha (2014) para la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el cual permitirá hacer conclusiones con respecto a la demanda y oferta de trabajadores en el sector. Con el segundo, complementado con los datos suministrados por la FNC, se articulará el argumento de Rocha (2014) para concluir que el déficit en la caficultura en el largo plazo va a ser mayor; y con el tercero y último, con base en los datos de Echavarría (2014) y en línea con las dos conclusiones anteriores, se estudiarán algunos indicadores de la fuerza laboral con el objetivo de dejar presentes las motivaciones de la presente ley. (Ver Ilustración 3).

Ilustración 4. Engranaje conceptual, mercado laboral



De acuerdo con el estudio realizado por Rocha (2014), en el mercado laboral cafetero a 2012, hubo 703 mil ocupados para suplir una demanda de 714 mil trabajadores en el sector, sin embargo los resultados son dispares a nivel departamental. De acuerdo con la Tabla 2. La demanda de trabajadores en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima, Antioquia, Magdalena, Cundinamarca y Cesar es deficitaria en un 39,10%, la cual es compensada estacionalmente por los departamentos donde existe un superávit de mano de obra. Dicho fenómeno es explicado por la época del año en la que se realiza la recolección y que permite que los recolectores migren a diferentes partes del país aprovechando así para obtener un ingreso estable a lo largo del año.

La mano de obra deficitaria de los departamentos del centro y norte del país (Eje Cafetero), donde las condiciones laborales son mejores, es suplida por el exceso de oferta de los departamentos del sur del país, en especial de Huila y Cauca. A pesar de que dichos movimientos suplen las necesidades de mano de obra en los departamentos deficitarios, a largo plazo la brecha entre la oferta y demanda de trabajo tenderá a ser mayor al 2% actual de déficit.

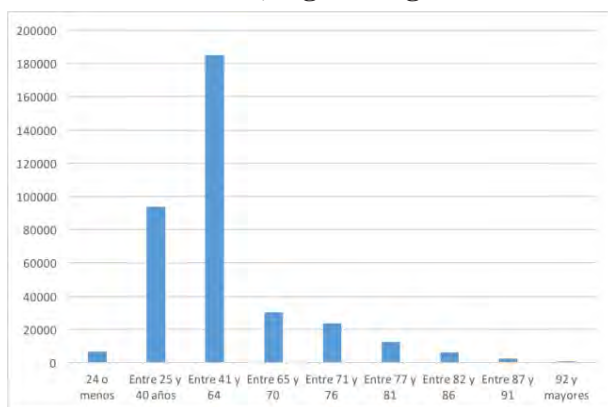
Tabla 2. Oferta y Demanda laboral cafetera en 2012.

Departamento	Oferta	Demanda	Oferta-Demanda
Tolima	54.212	87.698	(33.486)
Antioquia	75.219	106.740	(31.521)
Risaralda	16.486	42.576	(26.091)
Caldas	40.396	63.750	(23.354)
Magdalena	2.010	15.116	(13.105)
Cundinamarca	18.359	27.941	(9.582)
Quindío	14.881	23.924	(9.043)
Cesar	13.638	18.497	(4.859)
Boyacá	6.784	6.764	20
Otros	5.650	-	5.650
Nariño	31.698	29.682	2.016
Santander	40.532	37.325	3.206
Norte de Santand	26.360	19.878	6.483
Huila	134.464	112.321	22.142
La Guajira	25.350	3.014	22.336
Valle del Cauca	83.365	55.819	27.546
Cauca	106.127	63.447	42.680
Total Nacional	702.691	714.491	(11.800)

Fuente: Rocha (2014).

De acuerdo a la base de datos del (SICA) Sistema de Información Cafetera y como se muestra en la Ilustración 4, en Colombia hay 534.302 cafeteros. De los cuales el 34,6% se encuentran entre los 41 y 64 años, además se observa que la población relevo, es decir, los que se encuentran entre 25 y 40 años, apenas representa el 17,54%, lo que se traduce en que por cada joven entre los 25 y 40 años hay 1.97 personas entre los 41 y 64 años. A largo plazo, con el aumento en la demanda por mano de obra en los cafetales, en especial en las nuevas regiones cafeteras de Arauca y el Meta y el aumento en la demanda en el sector de los servicios, se espera que el déficit actual del 2% de mano de obra aumente exponencialmente si no se mejoran las condiciones laborales de los productores y recolectores.

Ilustración 5. Distribución de los caficultores colombianos, según rango de edad.



Asimismo, de los cafeteros registrados en el SICA 365.139 se encuentran clasificados por el Sisbén I, II o III y de estos solo 6.539 se encuentran registrados en los BEPS, pero solo 1.462 se encuentran aportando a dichos beneficios. Se debe tener en cuenta que los caficultores registrados en el SICA no incluyen al total de la población de recolectores y como se vio en la sección anterior existen caficultores que son netamente recolectores. En otras palabras, dado que más del 70% de la producción nacional de café es llevada a cabo por pequeños productores, estos también recolectan café en otras fincas diferentes a las suyas. Estos hechos son síntomas de las precarias condiciones económicas de los recolectores, quien en su mayoría gana solo lo necesario para subsistir o menos.

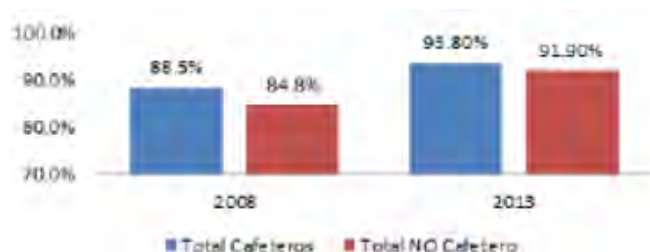
Por último, según Echavarría (2014) en 2012, solo el 2% de los trabajadores cafeteros se encontraba cotizando al sistema de pensiones. Proporción que en relación con los trabajadores agrícolas es baja, algo cercano al 11,5% y en la industria y los servicios lo es aún más con un 35%. Este hecho implica que los cafeteros son vulnerables a los cambios en el mercado internacional del café, porque la mano de obra representa un porcentaje importante en los costos del café.

Lo mismo ocurre con la cobertura de seguridad social en el sector cafetero. Según Echavarría⁹ (2014), el 92.5% de los caficultores está afiliado al sistema de salud (principalmente a través del Sisbén

y del régimen subsidiado puesto que no tienen contratos escritos y no cotizan a partir de su trabajo), cifra levemente superior a la afiliación de los otros sectores agrícolas (90.3%).

Importante subrayar, que solo el 2% de los caficultores están afiliados a las pensiones, siendo la proporción más baja frente a los otros sectores agrícolas, mientras 11.5% del resto de los campesinos colombianos están afiliados a pensiones. En la siguiente gráfica¹⁰, se evidencia que a pesar de que el nivel de cobertura de la seguridad social haya aumentado en el mundo cafetero, este ha aumentado más en el no cafetero.

Ilustración 6. Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados.



En conclusión, para que la comercialización y producción del café sea viable y se supere la crisis actual se debe aumentar el bienestar de los productores y recolectores de café, facilitándoles el acceso a seguridad social (Sisbén, Régimen Subsidiado de Salud y BEPS) a través de los mecanismos que se dispongan en el articulado de la presente ley. Con esto no solo se garantiza el bienestar de los actuales recolectores y productores más pobres sino que se generan los incentivos necesarios para que haya relevo generacional.

a. Beneficios Económicos Periódicos y financiación.

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), de acuerdo al Ministerio de Trabajo, son un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno nacional que favorece a millones de colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Los BEPS le permiten al afiliado ahorrar la cantidad que quiera y cuando pueda, sin multas o intereses de mora en caso de no poder realizar aportes. Además, el Gobierno nacional premia el esfuerzo al ahorro entregando un subsidio del 20 por ciento sobre lo que se haya ahorrado.

Estar en el programa BEPS, es tener la oportunidad de iniciar un ahorro que será disfrutado en la vejez como una forma de ingreso. Este ahorro voluntario por ser flexible en su monto y periodicidad, les permitirá a los afiliados administrar de una mejor forma los ingresos de la etapa productiva. Se le permite al afiliado ahorrar desde COP\$5.000 hasta un máximo de COP\$940.000 por año.

Para acceder al beneficio, se deben cumplir los siguientes requisitos: para el caso de las mujeres

⁹ Ibid., p. 68

¹⁰ Ibid., p. 69

haber cumplido 57 años y para los hombres haber cumplido 62. También, que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima. Así mismo, que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

Para acceder a los BEPS se debe estar clasificado por en los niveles I, II o III del Sisbén, cumpliendo con los requisitos que se describen en la tabla 3 y ser legalmente mayor de edad. Personas indígenas residentes en resguardos, deberán presentar el listado censal.

Tabla 3. Puntajes de Sisbén que pueden aplicar al programa BEPS.

Puntajes de SISBEN que pueden aplicar al programa BEPS

ÁREA	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
Área 1 (14 Ciudades)	0,01 - 41,90	41,91 - 43,63	43,64 - 57,21
Área 2 (Otras cabeceras)	0,01 - 41,90	41,91 - 43,63	43,64 - 56,32
Área 3 (Rural Disperso)	0,01 - 32,98	32,99 - 35,26	35,27 - 40,75

Como se estudió en secciones anteriores, el acceso a la seguridad social no solo es un incentivo para las nuevas generaciones si no que es la posibilidad para las personas que ya no alcanzan a cotizar para su pensión para que accedan a un auxilio para su vejez.

Por otro lado, se considera necesario extender la aplicación del piso de protección social que se introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo en beneficio de los caficultores que, por la estacionalidad y tiempos de cosecha, pueden llegar a percibir en 1 o 2 meses más de 1 SMLMV, pero cuyos ingresos en promedio en el año no superan dicho monto. Bajo la redacción actual de la norma, estos caficultores se quedan por fuera del ámbito de aplicación del piso mínimo. Pero, dadas las restricciones presupuestales del Gobierno, es necesaria la creación del el programa de donación voluntaria “Quiero a los cafeteros” el cual permitirá recolectar recursos adicionales para asegurar mejores posibilidades y condiciones sociales para la etapa de vejez de los recolectores y caficultores más pobres.

IV. Reflexiones

a. Brasil

En dos décadas Brasil, ha logrado ampliar su producción de café un 86%, pasando de 27 millones a 51 millones de sacos, aumentando su participación en el mercado internacional, al pasar de 29% a 35%. En el mismo lapso, la productividad por hectárea aumentó por tres, elevándose a más de 25 sacos por hectárea. Adicionalmente, en el último cuarto de siglo, la agricultura brasileña ha crecido a más del doble que el promedio nacional¹¹. En contraste, en Colombia el sector cafetero va creciendo a ritmos insuficientes e inferiores al promedio nacional. En

el mismo periodo de comparación, la producción y productividad de café ha disminuido y nuestra participación en el mercado internacional del café se ha evaporado. La productividad de Colombia en el año 2000 era similar a la de Brasil hoy, pero en la actualidad es la mitad de la brasileña¹².

La fortaleza de la economía agrícola brasileña se ha fundamentado en combinar la inversión del sector privado de gran escala con la participación de los pequeños productores enmarcados y protegidos bajo la organización de grandes cooperativas fortalecidas y una constante inversión en la investigación de nuevas tecnologías.

b. Vietnam

Según la FAO¹³, las áreas de café de Vietnam crecieron 23.9% anualmente durante la década de 1990. En 1997, el país era ya el cuarto exportador del mundo después de Brasil, Colombia e Indonesia. Solo tres años después, Vietnam sobrepasó a Indonesia y a Colombia para convertirse en el segundo mayor exportador del mundo. Durante el año 2012, las exportaciones alcanzaron un aumento récord de más de 30% a 1,7 millones de toneladas. Ese nivel de exportación superó a la primera posición de Brasil. Actualmente, el café robusta de Vietnam representa el 70% del café que se comercializa en el mundo.

V. Bibliografía

Echavarría, Juan José. Esguerra, Pilar. McAllister, Daniela. Robayo, Carlos Felipe 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.

Rocha García, Ricardo. 2014. Informalidad Laboral Cafetera: Rasgos, Determinantes y Propuestas de Política.

Cordialmente,

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República

Juan Espinal

Juan José Echavarría

CHRISTIAN KARRE
REPRESENTANTE

Juan José Esguerra

Juan David Veloz

Edwin Ballesteros

Venica Acosta

Ricardo Rocha García

ALEJANDRO CORDERO E

Hr. General Valero Cruz

¹¹ En 2013, el sector agrícola brasileño creció al 7%, cuando a nivel nacional la economía tuvo una expansión de 2.3%.

¹² Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 175.

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 65 de 2019 Senado**, por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación quiero a los cafeteros y se declara el café como bebida nacional, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Alejandro Corrales Escobar; honorables Representantes Juan Fernando Espinal Ramírez, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Christian Muñir Garcés Aljure, Juan David Vélez Trujillo, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Yenica Constanza Infante, José Jaime Uscátegui Pastrana. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 30 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2019
SENADO**

por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva al delito de trata de personas consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adiciona un segundo parágrafo al citado artículo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

1. Articulado

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el numeral quinto (5), el cual quedará así:

“5. Cuando para su comisión, se someta a un niño, niña o adolescente a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad”.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Parágrafo primero.** Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena”.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, un segundo parágrafo, el cual quedará así:

“**Parágrafo segundo.** Cuando la conducta descrita en el artículo 188 A y 188 B sea cometida o facilitada por los progenitores del niño, niña o adolescente, o por quienes lo tengan bajo su custodia o cuidado, dará lugar a la pérdida de la patria potestad o custodia, previo al procedimiento legal vigente, adelantado por la autoridad administrativa o judicial según sea el caso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica la Ley 599 de 2000 y la Ley 747 de 2002 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.




COLOMBIA
JUSTA
Libres!


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

La presente ley tiene por objeto modificar el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva al delito de trata de personas consagrado en el artículo 188-B, modificar su parágrafo único y adicionar un segundo parágrafo al citado artículo 188-B, con el propósito de tutelar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, que son víctimas de tratos inhumanos, crueles o degradantes a través de su exposición a la mendicidad, como una modalidad del delito de tráfico de personas.

PRESENTACIÓN

Urge que, bajo el principio de corresponsabilidad, consagrado en el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006, la familia, la sociedad y el Estado adelanten acciones tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

como corresponsables de su atención, cuidado y protección.

Por tal razón, es necesario que situaciones como el sometimiento de niños, niñas y adolescentes a condiciones que violen sus derechos fundamentales consagrados en el Título I Capítulo II del Código de Infancia y Adolescencia sean severamente reprochadas por la familia, la sociedad y el Estado.

Lo anterior, dado que un lamentable número de niños, niñas y adolescentes en Colombia, a diario, son sometidos a tratos que atentan contra sus derechos al ser alquilados por sus padres o cuidadores a personas que tienen como actividad la mendicidad en calle, modalidad que se conoce con el nombre de mendicidad ajena, y quienes, para usar al niño, niña o adolescente, deben someterlo a la ingesta de cualquier sustancia química que altere su comportamiento, inhibiendo sus sentidos, generando un estado de adormecimiento, enajenación de su voluntad con el extraño que generalmente lo carga en brazos o lo lleva de la mano y evitando sospechas con el transeúnte, a quien se le pide limosna, con el agravante de las consecuencias físicas o psíquicas generadas por el uso de sustancias químicas sobre la humanidad de los niños que puedan causar dependencia, daños irreparables o incluso la muerte.

Tal conducta resulta execrable y atentatoria contra los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, y debe generar un contundente pronunciamiento por parte del Congreso de la República mediante la tramitación y aprobación de la presente ley, que tiene como propósito: **i)** adicionar como circunstancia de agravación punitiva en el Código Penal, Ley 599 de 2000, el sometimiento de un niño, niña o adolescente a la ingesta o exposición de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, **ii)** que dicha conducta cobije no solo a los menores de 12 años, como hoy lo señala la norma, excluyendo a los menores de 18, sino que se amplíe para todos los niños, niñas y adolescentes, menores de 18 años, su prohibición, y sumado a ello, **iii)** se sancione drásticamente con la pérdida de la patria potestad a los progenitores del niño, niña o adolescente, o a quienes lo tengan bajo su custodia o cuidado, dando lugar a la pérdida de la patria potestad o custodia, previo al procedimiento legal vigente, adelantado por la autoridad administrativa o judicial según el caso.

MARCO LEGAL

Análisis al artículo 1° del proyecto de ley

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el numeral quinto (5), el cual quedará así:

“5. Cuando para su comisión se someta a un niño, niña o adolescente a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad”.

Ha señalado la Corte Constitucional¹ que en el artículo 29 el Constituyente de 1991 consagró de manera expresa el denominado principio de legalidad, “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, principio tradicionalmente reconocido y aceptado como inherente al Estado democrático de derecho, sobre el cual se sustenta la estricta legalidad que se predica del derecho penal, característica con la que se garantiza la no aplicación de la analogía jurídica en materia penal, la libertad de quienes no infringen la norma y la seguridad para quienes lo hacen de que la pena que se les imponga lo será por parte del juez competente, quien deberá aplicar aquella previamente definida en la ley.

Precisó la Corte en el citado pronunciamiento que “*Bajo el principio de Reserva Legal, el Estado democrático de derecho, que el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal*”.

En el mismo sentido es menester indicar que la norma penal contiene reglas de comportamiento impuestas por el Estado, ya que siempre será de origen estatal, siendo un imperativo que contiene reglas de comportamiento impuestas por el Estado, dirigidas a regular conductas de los ciudadanos asociadas a determinados comportamientos sancionados punitivamente. Sumado a la función valorativa de la norma penal, en el sentido de que a través de ella ciertos comportamientos se califican como contrarios a los fines del Estado, correspondiente al legislador su análisis y creación.

Sustancias psicoactivas²

El Observatorio de Drogas de Colombia define qué sustancia psicoactiva o droga como toda sustancia que, introducida en el organismo, por cualquier vía de administración, produce una alteración del funcionamiento del sistema nervioso central y es susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas. Además, las sustancias psicoactivas tienen la capacidad de modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de la persona que las consume (OMS).

Las sustancias psicoactivas tienen diferentes formas de clasificación:

1. Según sus efectos en el sistema nervioso central, pueden ser
 - a. Estimulantes: Excitan la actividad psíquica y del sistema nervioso central y adicionalmente incrementan el ritmo de otros órganos y sistemas orgánicos.

¹ Sentencia C-739 de 2000.

² <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/sustancias-psicoactivas>

- b. Depresoras.
 - c. Disminuyen el ritmo de las funciones corporales, de la actividad psíquica y del sistema nervioso central. Estas sustancias son también llamadas psicodélicas.
 - d. Alucinógenas.
 - e. Capaces de alterar y distorsionar la percepción sensorial del individuo, interferir su estado de conciencia y sus facultades cognitivas, pueden generar alucinaciones.
2. Según su origen, pueden ser
- a. Origen natural

Se encuentran en forma natural en el ambiente y se utilizan por los usuarios sin necesidad de que se produzca algún tipo de manipulación o proceso químico.

- b. Sintéticas

Elaboradas exclusivamente en el laboratorio a través de procesos químicos, cuya estructura química no se relaciona con ningún componente natural.

3. Según su situación legal
- a. Lícitas

Las drogas ilícitas son aquellas que están penadas por la ley, es decir, ilegales. Entre ellas se encuentran la marihuana, la cocaína, la heroína, etc.

- b. Ilícitas

Las drogas ilícitas son aquellas que están penadas por la ley, es decir, ilegales. Entre ellas se encuentra la marihuana, la cocaína, la heroína, etc.

4. Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS)

- a. Nuevas sustancias psicoactivas se definen como “sustancias de abuso, ya sea en forma pura o en preparado, no son controladas por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ni por el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971”.

Análisis al artículo 2° del proyecto de ley

Artículo 2°. *Modifíquese el párrafo del artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

“Párrafo primero: *Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena”.*

Ha señalado la Corte en Sentencia del año 2002³ que el reconocimiento de la especial protección de los niños aparece en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos

Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. Tal como lo pone de presente en sus considerandos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y posteriormente aprobada en Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

Esta Convención expresa en su artículo 1°:

“Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

Vale decir, mientras la legislación interna de los países signatarios no establezca un tope inferior para la mayoría de edad de sus naturales, en el contexto de la Convención de 1989 se estima como menor de edad a toda persona que no haya cumplido dieciocho años de existencia. Y en cualquier caso, se entiende por niño todo ser humano que se halle en la condición de menor de edad.

En el mismo caso analizó la Corte que la calidad cronológica fue reiterada en la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, aprobada en Colombia mediante la Ley 470 de 1998, a cuyos efectos dispuso en su artículo 2°:

“Esta Convención se aplicará a cualquier menor que se encuentre o resida habitualmente en un Estado Parte al tiempo de la comisión de un acto de tráfico internacional contra dicho menor.

Para los efectos de la presente Convención

a) “Menor” significa todo ser humano cuya edad sea inferior a dieciocho años”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional⁴ precisó:

“De este modo, la Carta utiliza el término adolescentes para referirse a aquellos jóvenes que no han alcanzado aún la mayoría de edad, pero que tienen capacidad y madurez para participar en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud, sin definir cuándo comienza y a qué edad termina la adolescencia. Lo que se buscó con tal consagración fue pues garantizar la protección y la formación física, psicológica, intelectual y social, así como la participación activa de los jóvenes en la vida cultural, deportiva, política, laboral y económica del país, promoviendo su intervención en las decisiones de los organismos que tienen a su cargo políticas respecto de ese

³ Sentencia C-1068/02.

⁴ C-092 de 2002

grupo de la población. Así, la distinción entre niño y adolescente no se hizo para efectos de la prevalencia de sus derechos, sino de la participación. La intención del constituyente no fue excluir a los adolescentes de la protección especial otorgada a la niñez, sino hacerla más participativa respecto de las decisiones que le conciernen.

“La Constitución también hace referencia a los menores, al consagrar en el artículo 42 el deber de los padres de sostener y educar a sus hijos mientras sean menores o impedidos; utiliza también el término en el artículo 50, al establecer el derecho que tienen los menores de un año a que se les brinde atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, cuando no estén cubiertos por algún tipo de protección o seguridad social; así mismo, cuando determina una protección especial para el menor trabajador, en el artículo 53[1] y cuando consagra la facultad de los padres de escoger la educación de sus hijos menores en el artículo 68 superior.

“En este orden de ideas, dado que se trata de un saber jurídico que admite conceptos diversos y teniendo en cuenta la falta de claridad respecto de las edades límites para diferenciar cada una de las expresiones (niño, adolescente, menor, etc.), la Corte, con un gran sentido garantista y proteccionista ha considerado que es niño, todo ser humano menor de 18 años, siguiendo los parámetros de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, que en su artículo 1º establece:

“Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

“Igualmente, el artículo 3 del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, aprobada mediante la Ley 265 de 1996, las normas de protección del niño se entenderán aplicables hasta los 18 años de edad, en los siguientes términos:

“El Convenio deja de aplicarse si no se han otorgado las aceptaciones a las que se refiere el artículo 17, apartado c) [2], antes de que el niño alcance la edad de dieciocho años”.

“Con base en lo anterior, esta Corporación ha sostenido que “en Colombia, los adolescentes poseen garantías propias de su edad y nivel de madurez, pero gozan de los mismos privilegios y derechos fundamentales que los niños, y son, por lo tanto, “menores” (siempre y cuando no hayan cumplido los 18 años)” [3]. En consecuencia, la protección constitucional estatuida en el artículo 44 C. P. en favor de los “niños” ha de entenderse referida a todo menor de dieciocho años[4]”.

Por lo tanto, al tenor del bloque de constitucionalidad se considera niño a todo ser humano que no haya accedido a la mayoría de edad, con los privilegios y facultades que otorga el artículo 44 superior.

Análisis al artículo 3º: Adiciónese al artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, un segundo párrafo, el cual quedará así:

“**Parágrafo segundo.** Cuando la conducta descrita en el artículo 188A y 188B sea cometida o facilitada por los progenitores del niño, niña o adolescente, o por quienes tengan su custodia, se constituirá en causal de pérdida de la patria potestad, de conformidad con la Ley 1098 de 2006 y el Código Civil Colombiano”.

La patria potestad es el conjunto de derechos y obligaciones que la ley reconoce a los progenitores sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquellos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone. Dichos deberes y responsabilidades se ejercen de forma compartida y solidaria y hacen referencia a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación prohibiendo y castigando todos aquellos actos de violencia física o psicológica en el ejercicio de esa responsabilidad o los actos que impidan el ejercicio de los derechos de los niños o los someten a inobservancia o amenaza.

En el mismo sentido, es pertinente indicar que la patria potestad sobre NNA⁵ podrá ser **suspendida y terminada**, caso en el cual se habla de pérdida de la patria potestad, cuando cualquiera de los padres incurre en alguna conducta contraria respecto a sus obligaciones frente a sus hijos. Entiéndase por pérdida total y definitiva de la patria potestad, la pérdida de los derechos, pero no de las obligaciones que se tienen a favor de los NNA.

En Colombia son **causales de pérdida de la patria potestad:**

- 1) Estar en entredicho de administrar sus propios bienes.
- 2) Larga ausencia.
- 3) Por maltrato habitual del hijo, en términos de poner en peligro su vida o de causarle grave daño.
- 4) Por haber abandonado al hijo.
- 5) Por depravación que los incapacite de ejercer la patria potestad.
- 6) Por haber sido condenados a pena privativa de la libertad superior a un año.

La Ley 1098 de 2006, tiene como objeto “establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, para garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en

⁵ Niños, niñas y adolescentes. Ley 1098 de 2006.

los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento (...)” y su finalidad es la de “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (...)”.


El artículo 10 de la mencionada ley establece que el Estado es corresponsable en la atención, cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes, y conforme al artículo 23 de la misma, su cuidado personal estará a cargo de las personas responsables en los ámbitos familiar, social o institucional.

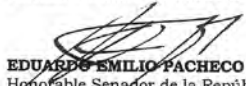
Institución que deberá adelantar la verificación de la garantía de derechos respectiva de que trata el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006, y de ser el caso, deberá poner a disposición del juez competente las actuaciones que surjan, con ocasión al proceso de pérdida de patria potestad.


IMPACTO FISCAL. El presente proyecto no tiene impacto fiscal de acuerdo a la Ley 819 de 2003, ya que solo implica la modificación parcial de algunos artículos de la Ley 599 de 2000 continuando con los respectivos recursos asignados en la acordada vigencia fiscal.

De los honorables Congressistas,


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 69 de 2019 Senado**, por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva al delito de trata de personas consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adiciona un segundo parágrafo al citado artículo, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacio Mizrahi, Maritza Martínez Aristizábal*; honorable Representante: *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto

de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019.

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

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2019
SENADO**

por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase en Colombia la Feria Nacional de las Cosechas, en el marco del Día Nacional del Campesino, con el propósito de incentivar el agro nacional, como despensa de Colombia y el mundo en la cual puedan participar pequeños y medianos productores agropecuarios, conectando de forma directa productores con la agroindustria y el comercio con el propósito de impulsar el campo con emprendimiento y equidad.

Artículo 2°. *Periodicidad de la Feria Nacional de las Cosechas.*

La periodicidad de la Feria Nacional de las Cosechas será de una feria cada tres (3) meses, para un total de cuatro (4) ferias en el año.

Artículo 3°. *Objeto de la Feria Nacional de las Cosechas.*

Incentivar el agro colombiano a través de la tecnificación de cultivos, siembra, recolección, cosecha y comercialización nacional e internacional de los productos agrícolas, atendiendo las necesidades del consumidor nacional y la demanda internacional, con el propósito de posicionar a Colombia como la despensa del mundo, en la cual puedan participar pequeños y medianos productores agropecuarios e industriales.

La Feria Nacional de las Cosechas busca generar espacios de encuentro, como comercialización, ruedas de negocios y capacitación, entre otros, que permitan un acercamiento directo entre los más de 300.000 productores pequeños y medianos con grandes superficies y la industria nacional e internacional.

Artículo 4°. *Protección al campesino y sus tradiciones.*

No obstante, el fortalecimiento de la agroindustria, protéjase al campesino agricultor a través de la creación de incentivos tributarios, capacitación técnica, financiación, asesoría legal y comercial nacional e internacional por parte de las entidades encargadas.

Por tanto, celébrase el Día Nacional de las Cosechas, en todos los departamentos de Colombia donde se puedan vender libremente los productos de la región y los de otras regiones a precios competitivos, el lugar previamente establecido por las autoridades locales, departamentales y distritales.


Artículo 5°. Créase la Comisión Intersectorial de la Feria Nacional de las Cosechas, la cual estará a cargo de las siguientes autoridades públicas:

- a. El Ministro de Agricultura o su delegado
- b. El Director del Sena o su delegado
- c. El Director del ICA o su delegado
- d. El Director del Banco Agrario o su delegado
- e. El director, gerente o representante legal de las asociaciones y agrupaciones de cooperativas y gremios productores agrícolas del país.


Artículo 6°. *Comercialización de productos a través de contrato de compraventa.*


Establézcase la posibilidad de que el pequeño y mediano agricultor pueda vender directamente sus cosechas a las grandes superficies e industriales del agro en general, de manera previa a la época a la entrega del producto o cosecha, mediante el contrato de compraventa, garantizando estabilización de precios del mercado, evitar abusos por parte del vendedor o distribuidor final y en general, el respaldo financiero hacia el pequeño y mediano agricultor.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


CARLOS EDUARDO ACOSTA
 Honorable Representante a la Cámara
 Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley tiene como objeto fomentar y proteger el desarrollo de las actividades que integran el sector agrícola en Colombia creando la Feria Nacional de las Cosechas, en el marco del Día Nacional del Campesino que se celebra el 2 de junio de cada año, como una oportunidad para reconocer las tradiciones culturales, fomentar la agroindustria y la reactivación del campo colombiano.

Por medio de la Feria Nacional de las Cosechas se pretende visibilizar y fortalecer la agricultura nacional como la columna vertebral de nuestro sistema económico, que no solo proporciona alimentos y materias primas, sino también oportunidades de empleo a una importante cantidad de población.

Se debe mencionar que, la necesidad de fomentar y proteger la agricultura también se fundamenta en que esta tradición se ha visto marcada por el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. Estos hechos han impactado de manera determinante las zonas rurales del país, forzando masivamente la movilidad de la población rural hacia las ciudades y cabeceras municipales, alterando nuevamente el mapa social económico y cultural de la población campesina en nuestro país.

Por lo que se requiere crear escenarios que desarrollen la cultura del agro y permitan que todos los campesinos puedan participar de una exposición trimestral para crear y propiciar lazos comerciales y a su vez puedan mejorar sus prácticas por medio de la innovación en el sector, en jornadas que contengan espacios para acceder a capacitación y fuentes de financiación de sus proyectos productivos.

Esto además permitirá que los campesinos colombianos conozcan cómo pueden industrializar sus productos y procesos, rompiendo a su vez la brecha comunicacional entre el campo y las ciudades.

Adicionalmente, este proyecto busca que la Feria Nacional de las Cosechas sea un espacio de enlace entre las industrias nacionales y los campesinos, consolidando el desarrollo sostenible del sector para todos los actores, reconociendo especialmente la labor de los campesinos.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la población colombiana es más urbana que rural. Las estadísticas oficiales, consolidadas por el DANE, al igual que el Informe de Desarrollo Humano del PNUD así lo muestran. Aunque existe un debate reciente sobre el Índice de Ruralidad (IR) entre el Gobierno nacional y las Naciones Unidas, en las dos fuentes de información la población rural es menor que la urbana.

Según cifras del censo del DANE de 2005, desde esa época se venía registrando una disminución de dos millones de habitantes en el área rural nacional, esto es como si en 10 años los

habitantes de Cali se hubieran ido de la ciudad. De tal manera que, debemos ahondar esfuerzos para que los jóvenes del campo no se vean obligados a abandonarlo.

Igualmente se debe mencionar según el Ministerio del Trabajo, cinco millones de trabajadores campesinos que hay en Colombia, el 85 % desarrollan actividades laborales de manera informal.

El Banco de la República ha establecido en estudios recientes que los productos agrícolas de Colombia son inmensamente variados como su clima y su topografía. Ello se debe a que toda clase de tierras y climas se encuentran en el territorio nacional, desde los tropicales extremos hasta los de zonas templadas; existen las zonas cálidas donde se dan los plátanos, la caña de azúcar y el tabaco; y la zona fría, tierra de papas, trigo y cebada, comunes en la meseta del interior. La topografía del país afecta significativamente la agricultura.

La porción deshabitada de Colombia es en extremo montañosa; las áreas planas adecuadas para el desarrollo de la agricultura a gran escala son pocas y comparado con el vasto territorio de la nación, son en realidad limitadas. Esta afirmación se hace analizando el país desde su totalidad y no implica, por supuesto, que no haya posibilidades para la expansión de la agricultura en Colombia. De hecho, en vista de la gran fertilidad de la tierra y otras condiciones, hay gran potencial para la industria agrícola, en muchas de sus áreas.

La producción de vegetales en Colombia es limitada, debido a la escasez de mano de obra calificada en las regiones costeras, en dos de los valles más importantes del territorio nacional y también por la falta de capital que no permite hacer proyectos a gran escala.

Dicho estudio señaló que, de forma general, la agricultura en Colombia, no se puede afirmar que se encuentre desarrollada. Esta condición se debe principalmente a la falta de carreteras que no se han construido por la naturaleza quebrada e irregular de la tierra y las grandes distancias que separan unos sitios poblados de otros, siendo la razón por la cual los productos importados, con mucha frecuencia, le hacen fuerte competencia a productos domésticos, a pesar de los altos aranceles para la protección del producto nacional. Un ejemplo de esto es el trigo que puede importarse de los Estados Unidos para ser molido en el Caribe o en el Pacífico por un precio inferior que el traído por el río Magdalena desde la región de Bogotá.

En el citado estudio se concluyó cuáles son los principales productos por departamento y regiones:

Boyacá: trigo, cebada, papa, fríjol, maíz, vegetales, ganado y caballos, unas pocas ovejas, poca azúcar y algo de café.

Cundinamarca: café, trigo, maíz, ganado bovino, ovejas y azúcar. La agricultura es más avanzada en Cundinamarca que en cualquier otro lugar del país, y la mano de obra es abundante siendo casi toda indígena.

Antioquia: café, algo de algodón, caña de azúcar en la forma de panela y plátanos.

Tolima: cacao, azúcar, café, arroz y ganado (aunque no de buena calidad).

Costa Atlántica: bananos en Santa Marta, maíz, azúcar, tabaco, cacao (no en abundancia) cerca de Barranquilla y arroz al sur de Cartagena.

Nariño: trigo, anís, papa, vegetales y poco ganado. La población es casi toda indígena.

Caldas: café, maíz, fríjol y papa. Buena mano de obra, casi toda blanca. Valle del río.

Cauca: ganado, azúcar, arroz, maíz y fríjol. Mano de obra: mulatos departamento del Cauca: café, ganado, trigo y maíz. Mano de obra: indios.

Santander: café, tabaco, cacao y maíz. Mano de obra: blanca pero de calidad muy regular.

Costa Pacífica: prácticamente todo es selva tropical. Ganado, maíz, caucho y algo de azúcar en el valle del Patía y en los alrededores de Tumaco.

Sierra Nevada, región del departamento de Magdalena: se siembra café en pequeñas extensiones, debido a la escasez de mano de obra. Los indios también siembran trigo y papa.

Según cifras del DANE, para el año 2012 calculadas en 22 departamentos, los 10 productos más sembrados fueron:

1	Café	722.110 hectáreas
2	Plátano	209.931 hectáreas
3	Caña	184.075 hectáreas
4	Cacao	95.307 hectáreas
5	Aguacate	35.594 hectáreas
6	Naranja	33.213 hectáreas
7	Mango	22.771 hectáreas
8	Limón	15.214 hectáreas
9	Banano de consumo interno	14.558 hectáreas
10	Mandarina	10.498 hectáreas

Cultivos con mayor potencial en Colombia

Colombia se encuentra ubicada en una zona geográficamente privilegiada de continente americano, contando con vientos, climas, ambientes y pisos térmicos diversos, constituyéndose para el mundo una despensa alimentaria.

Mediante publicación de la *Revista Dinero*, del 30 de agosto de 2018, se indicó: “Diferentes entidades, como la FAO, han destacado el papel protagónico del país para menguar la crisis alimentaria, que vaticinan organismos a nivel mundial, dado el aumento estimado de la demanda global de alimentos, proyectado en cerca de 70% desde la actualidad hasta el año 2050 por un aumento de la población a 9.000 millones de personas.

Paralelamente, el mundo se enfrenta a la necesidad de suplir sus necesidades energéticas con fuentes alternativas a las tradicionales, tales como los biocombustibles, lo que ubica a la agricultura en un plano adicional al alimentario.

Sin embargo, este panorama no está siendo aprovechado por el país. Los agricultores parecen estar siempre cultivando ciertos productos por tradición familiar o por desconocimiento de cultivos alternativos.

Frecuentemente se ven casos como el de la sobreoferta de ñame que afectó a los campesinos de Montes de María en 2017; el sufrimiento de los cafeteros por la caída del precio internacional del café, e, incluso, la abundante cosecha de arroz que se espera para el segundo semestre de 2018 y que advierte una caída en los precios.

En los últimos años, con excepción de 2017, el PIB agrícola ha crecido menos que el total y la agricultura como porcentaje del PIB ha disminuido. Históricamente, cerca de 70% de la composición del PIB agrícola está basado en 6 productos: flores, plátano, café, azúcar, arroz y papa”.

Reveló el estudio de Techno Serve –una organización internacional sin ánimo de lucro en pro de soluciones comerciales para la pobreza–, citado por *Dinero*, en alianza con la Cámara Pro Cultivos de la Andi –conformada por empresas relacionadas con la agricultura– construye un modelo de agricultura competitiva en Colombia para impulsar el sector y desarrollar al máximo las capacidades del país.

La organización internacional buscó priorizar los cultivos que tendrían un mayor potencial para promover el crecimiento del sector a través de diferentes herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo, precisó el informe:

“Según el resultado, los tres cultivos que se deberían priorizar son: cacao, palma africana y mango, desplazando otros con potencial, como el aguacate, por la fuerte competencia de México y el menor atractivo comercial en Europa, o la piña, por los altos costos de producción con respecto a Costa Rica”.

Precisa el estudio que el potencial del cacao radica en el déficit de un millón de toneladas que se estima habría en 2020 en el mundo y por las ventajas competitivas que muestra Colombia, dado que el 85% de la producción es cacao fino. Además, hay 800.000 hectáreas aptas para este fruto y se cuenta con un desarrollo en la industria y en las instituciones.

La palma africana no se queda atrás, la cantidad de productos derivados que suplen las necesidades de un gran número de industrias, combinado con la demanda creciente a nivel mundial, el aumento del uso de los biocombustibles, los precios al alza y la disponibilidad de la tierra en el país hacen de

este cultivo un blanco a priorizar en el país, de cara a las necesidades universales y locales.

Por último, la demanda por mango fresco ha crecido 10%, debido al consumo creciente de alimentos nutritivos en el mundo, según el estudio.

En el mismo sentido, en Europa y Estados Unidos es clara la tendencia a consumir jugo o sumo de esta fruta, lo que amplía su potencial, sumado que países como España no cuentan con el mismo color e intensidad de sabores en sus frutas como Colombia, dadas sus diferencias térmicas.

Quiere lo anterior indicar que Colombia tiene la posibilidad de producir mango casi todo el año con una diferenciación estratégica, dadas las buenas características del mango Hilacho, reveló el estudio antes citado. A su vez, posee una posición geoestratégica favorable frente a Perú y Ecuador, principales competidores, para exportar hacia Estados Unidos y Europa.

La FAC busca incentivar el agro colombiano a través de la tecnificación de cultivos, siembra, recolección, cosecha y comercialización nacional e internacional de los productos agrícolas atendiendo las necesidades del consumidor nacional y la demanda internacional, con el propósito de posicionar a Colombia como la despensa del mundo, en la cual puedan participar pequeños y medianos productores agropecuarios e industriales.

La Feria Nacional de las Cosechas busca generar espacios de encuentro, como comercialización, ruedas de negocios y capacitación, entre otros, que permitan un acercamiento entre más de 300.000 productores pequeños y medianos con grandes superficies y la industria nacional e internacional.

Y, finalmente, indicó la publicación, lo que compartimos e impulsaremos con ahínco: “El campo es una mina de riqueza que debemos explotar. Es necesario impulsar el sector para evitar lo que nos ha ocurrido siempre: que dependemos de una industria, el petróleo, para generar divisas”.

Lo que demuestra que el piso térmico colombiano es diverso, fértil, constante y heterogéneo, lo que sitúa a Colombia en una despensa mundial, pues a contrario de país europeos, no contamos con estaciones ni picos climáticos, lo que permite que prácticamente todo el año contemos con producción alimenticia y que tengamos cosechas de casi todos los productos, incluso, sembrando contra cosecha.

Por tal razón, se requiere la institucionalización en todo el territorio nacional de la Feria Nacional de las Cosechas, el cual se dé un día cada trimestre, existiendo 4 ferias al año, en las cuales los campesinos de Colombia puedan vender directa o indirectamente sus productos con el apoyo de grandes medias y pequeñas superficies, con al apoyo de los 1.122 municipios del país y los 33 departamentos, el apoyo bajo la dirección técnica


del Ministerio de Agricultura, el apoyo financiero del Banco Agrario, el apoyo y seguimiento técnico del ICA, el apoyo jurídico del Ministerio de Industria y Comercio y la constante capacitación a los campesinos por parte del Sena.

De los honorables Congresistas,


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

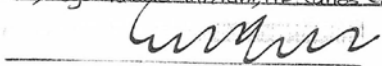

CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 70 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs: Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Palacio Mizrahi, H.E. Carlos Eduardo Acosta


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada

iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Palacio Mizrahi*; honorable Representante: *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 728 - Viernes, 9 de agosto de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA		Págs.
Proyecto de ley Estatutaria número 54 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea la Petición Especial en Salud.		1
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 64 de 2019 Senado, por la cual se regula el ejercicio de la actividad de buceo...		6
Proyecto de ley número 65 de 2019 Senado, por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los cafeteros” y se declara el café como bebida nacional.		15
Proyecto de ley número 69 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva al delito de trata de personas consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adiciona un segundo parágrafo al citado artículo.		24
Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.		28