

ISSN 0123 - 9066

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

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

e) Santuario de Fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres.

para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional;

f) Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

h) Sistema Fluvial: Sistema de drenaje superficial o subterráneo completo, es decir desde su nacimiento hasta que vierte en otro río, en un cuerpo de agua continental, en un desierto o en el mar.

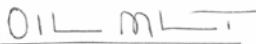
Artículo 2°. Adiciónese el artículo 2A al Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará así:

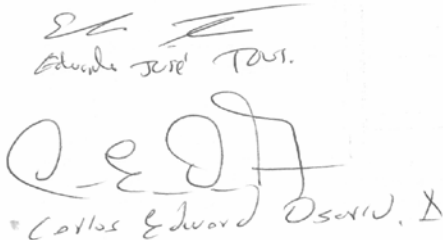
Artículo 2°. Artículo 2A. Sistemas Fluviales Protegidos. Se crea la categoría de Sistemas Fluviales Protegidos en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que reglamenta el Decreto Nacional número 622 de 1977.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 3B al Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará así:

Artículo 3°. Artículo 3B. Reglamentación de la ley. El Gobierno Nacional a partir de la expedición de la presente ley tendrá 6 meses para expedir el decreto reglamentario de los Sistemas Fluviales Protegidos, determinando su forma de reconocimiento y las restricciones para su utilización y manipulación.

Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Alfredo Molina
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional


Carlos Eduardo Osorio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Contexto Legislativo

Colombia inició desde 1913 sus primeros avances en materia de protección de los recursos naturales con la expedición de la Ley 25 de 1913, reforzada con la Ley 113 de 1928, a través de las cuales el derecho a la propiedad y el dominio irrestricto sobre los recursos naturales persistían con fuerza, pero a la vez se inició a visualizar la idea del cuidado de recursos vitales como el agua¹. Más adelante, la Ley 200 de 1936 o ley de tierras, implementó la protección de aguas y bosques como un pilar específico alrededor del tema de reservas naturales.

Estos ejercicios legislativos labraron el camino para generar amplios debates en relación a la importancia de los recursos naturales y su conservación, hecho que se vio reflejado con la entrada en funcionamiento del Instituto de Fomento Forestal creado por medio de la Ley 106 de 1946, que luego fue reemplazado por el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal. Ese mismo año (1946), con la Ley 80 se implementó el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico².

Así mismo atendiendo esta dinámica, el Ministerio de Agricultura profundizó el proceso de protección a los recursos naturales por medio de la expedición del Decreto número 541 de 1952, el cual reorganizó la División de los Recursos Naturales de dicho Ministerio³.

En los siguientes años con intervalos temporales no muy largos, fueron estructuradas y creadas varias de las más importantes instituciones que se han destacado en el ámbito jurídico ambiental de la nación en la actualidad, como por ejemplo la primera Corporación Autónoma Regional (CAR) que pertenecía a la región del Cauca y que fue creada en 1954 por medio del Decreto número 3110. Luego con la Ley 135 de 1961 fue creado el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y posteriormente el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (Inderena) en 1968.

II. Contexto Internacional y su Influencia en la Dinámica Nacional

En el escenario internacional encontramos que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, tuvo sus efectos a nivel nacional a través de la Ley 23 de 1973 que facultó al Presidente de la República para expedir un Código que reuniera, reformara y adicionara la diversa y múltiple reglamentación vigente sobre recursos naturales renovables y la conservación ambiental. Esta ley sin duda estableció por primera vez y de manera formal la política medioambiental del Estado colombiano y los principios por los que debía guiarse.

Con fundamento en la Ley 23 de 1973 se expidió el Decreto-ley Reglamentario número 2811 de diciembre 18 de 1974, *por medio del cual se implementó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR)*. Este se constituyó en un pilar jurídico-político de la gobernanza ambiental en el país, por lo que se convirtió en la columna vertebral para el desarrollo de esta rama del derecho en Colombia, configurándola como aquella que se ocupa de regular la relación existente entre el hombre y la naturaleza⁴.

² Ibíd.

³ Ibíd.

⁴ Yulid Olid Gutiérrez, “La regulación de las áreas Protegidas en Colombia Frente a las Políticas de ecoturismo”, 2011, Universidad ICESI.

¹ Yulid Olid Gutiérrez, “La regulación de las áreas Protegidas en Colombia Frente a las Políticas de ecoturismo”, 2011, Universidad ICESI.

Fue en medio de este contexto que la legislación colombiana –haciendo uso del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR)– incluyó a partir del artículo 327 hasta el artículo 336 los fundamentos rectores del Sistema de Parques Nacionales, en donde se categorizan y describen tipos de áreas que se encuentran sujetas a ese Sistema, las cuales se mencionan a continuación:

Parque nacional: “Área de extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana y donde las especies vegetales, de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo”.

Reserva natural: “Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales”.

Áreas naturales únicas: “Área que por poseer condiciones especiales de flora o gea, es escenario natural raro”.

Santuarios de flora: “Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales, para conservar recursos genéticos de la flora nacional”.

Santuario de Fauna: “Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional”.

Vía Parque: “De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana”.

Estas tipologías que consagra el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR), permitieron tener un marco jurídico adecuado para resguardar las áreas que por sus valores excepcionales para el patrimonio nacional y debido a sus características naturales, culturales o históricas se reservan para la conservación. En este orden de ideas Colombia suscribió el Convenio de Diversidad Biológica a través de la Ley 165 de 1994 atendiendo los mandatos de la Cumbre de Río celebrada el 5 de junio de 1991 en Río de Janeiro, Brasil, con base en la cual se formuló la Política Nacional de Biodiversidad y se adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

III. Sistema Fluvial y Río Protegido

El funcionamiento de los ambientes fluviales en Colombia a menudo ha sido objeto de cambios y alteraciones como inundaciones, caudales insuficientes, flujos bajos, pérdida de conexiones, reducción del nivel de agua, pérdida de los corredores fluviales, con disminución de recursos como

el pesquero, la fauna, la flora por lo que resulta importante integrar y proteger los recursos naturales de los sistemas fluviales para lograr una red representativa con sistemas fluviales conservados y con la capacidad de prestar servicios ambientales y bienestar a la población.

Haciendo mérito de lo antes mencionado es importante anotar que el Convenio de Río de Janeiro sobre la Diversidad Biológica plasma aquellos significados de los términos utilizados en el artículo 2° la definición de “Área protegida”, y se definió como una *área determinada geográficamente, designada, regulada y administrada con la finalidad de lograr los objetivos concretos de conservación y protección*. Igualmente, en su artículo 8° “De conservación *in situ*”, se configuró para las partes contratantes la obligación de crear esas zonas de especial conservación y/o un sistema de protección de las mismas, además de formular las directrices para la selección, establecimiento y ordenamiento de estas áreas, y los mecanismos de cuidado de las zonas subyacentes a las áreas de protección, con miras al refuerzo de la conservación de las últimas⁵.

Es por lo antes mencionado y teniendo en cuenta la evolución legislativa desde la esfera nacional e internacional en torno al cuidado y la preservación de los recursos naturales, confluye la necesidad de incorporar instrumentos que protejan los sistemas fluviales en Colombia, postulación que reconoce el profesor Germán I. Andrade, en su artículo de “Río Protegido” (2011), en donde se refiere a los intentos por reconocer instrumentos legales, estrategias de gestión ambiental para la conservación de los ríos en el país.

También menciona que los humedales no existían en la legislación nacional antes de la Ley 357 de 1997, por medio de la cual Colombia se hizo parte contratante de la Convención Ramsar, y también apunta que algunos de sus componentes, como la fauna y la flora, o el agua, estaban cobijados por una legislación concebida para la gestión discreta de recursos naturales, así mismo expone que existe una situación similar con los ríos en lo que tiene que ver con su Integridad Ecológica (IE), cuya definición no existe como objeto jurídico cierto en la ley, y solo se dejan entrever instrumentos legales y de gestión ambiental que tienen que ver con los ríos, tales como la planificación de las cuencas hidrográficas e instrumentos de gestión territorial o de recursos naturales.

El Profesor Andrade expresa que algunos de los atributos de la IE estarían cobijados, pero ninguno de los instrumentos los abarca todos y de manera simultánea. Incluso, algunos de los instrumentos de gestión ambiental actual, ampliamente aceptados, tienen el potencial de afectar la integridad de los sistemas fluviales. Cuando se reconocen en el río propiedades como un todo, inspiradas en el concepto de Integridad Ecológica (IE), se hace evidente un vacío normativo y de gestión ambien-

5 ojo ¿el llamado 5?

tal, en especial en relación con los objetivos de conservación de la biodiversidad⁶.

Este cuestionamiento que realiza el profesor Andrade en materia de vacío normativo para la protección de los sistemas fluviales en Colombia es el que nos convoca para proponer ante el honorable Congreso de la República estipular nuevas disposiciones en el Decreto-ley 2811 de 1974, para incorporar el concepto de Sistemas Fluviales como una tipología de las áreas protegidas que debe adicionarse en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y con ello designar la categoría de Ríos Protegidos (RP) en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que reglamenta el Decreto Nacional número 622 de 1977.

IV. Justificación constitucional

La creación de la categoría de los Sistemas Fluviales Protegidos es una medida legítima ya que su fin es la mejora y conservación de medio ambiente, lo cual repercute directamente en el mejoramiento del bienestar general. Lo anterior, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución Política, que reza:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Análogamente, la Corte Constitucional parte del reconocimiento del medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido. Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido:

La Corte ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de

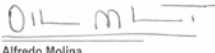
los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.

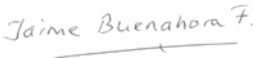
De lo sostenido, se puede establecer que la calidad de vida de los ciudadanos, parte del reconocimiento de las obligaciones estatales respecto de la conservación de los elementos integrantes de medio ambiente.

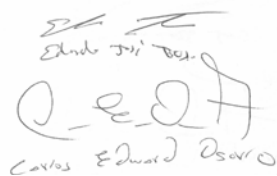
La medida que se propone en este proyecto de ley es necesaria, toda vez que la defensa y protección de medio ambiente, constituye un fin dentro del Estado Social de Derecho. En lo tocante a la defensa del medio ambiente la Corte Constitucional ha sostenido:

“Involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”. Sentencia C-595 de 2010.

Finalmente, es relevante anotar que la creación de la categoría de Sistemas Fluviales Protegidos susceptibles de protección y reserva medioambiental que plantea el proyecto de ley guardan proporcionalidad, ya que el medio utilizado es equilibrado, toda vez que no sacrifica derechos o se le imponen al Estado cargas desproporcionadas.

Atentamente,

Alfredo Molina
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional


Jaime Buenahora F.


Carlos Eduardo Osorio

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 del mes de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 001, con su correspondiente exposición de motivos. Por honorable Representante Alfredo Molina Triana.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

⁶ Germán I Andrade, “Río Protegido: Nuevo Concepto para la Gestión de Conservación de Sistemas Fluviales en Colombia”, Revista Gestión y Ambiente, Volumen 13, 2011.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE
2014 CÁMARA**

*por la cual se convierte en política de Estado
el Programa de Cero a Siempre.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley, *por la cual se convierte en política de Estado la Estrategia de Cero a Siempre.*

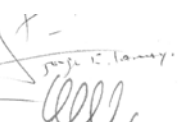
Apreciado Representante,

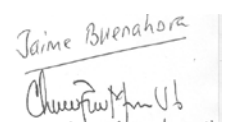
Nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, *por la cual se convierte en política de Estado la Estrategia de Cero a Siempre*, a fin de darle el correspondiente trámite legislativo, con la discusión y votación que constitucional y legalmente se ha dispuesto.

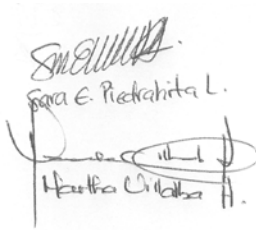
En consecuencia, los abajo firmantes, dejamos en consideración el proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales –Consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política– y legales –establecidas en la Ley 5ª de 1992 “Reglamento Interno del Congreso”–.

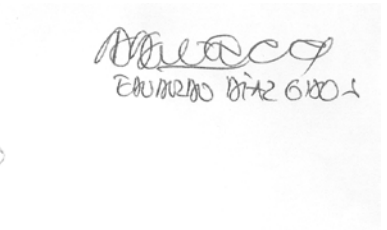
Atentamente,


Eduardo José Tous de la Ossa
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional
Juan Felipe Lemus U.
Antonio


Jaime Buenahora
Christian José Morán U.
Representante a la Cámara
Cesiv.


Carlos Eduardo Osorio
Elbert Díaz
Nicolás Guzmán M.


Sara E. Picharita L.
Humberto Chiriboga H.


Eduardo Díaz

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014
CÁMARA**

*por la cual se convierte en política de Estado el
Programa de Cero a Siempre.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO, ENFOQUE, CONCEPTOS,
COBERTURA DE APLICACIÓN

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia de Cero a Siempre, la cual busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y protección integral.

Artículo 2°. *Política de Cero a Siempre.* La política de Cero a Siempre, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, las estructuras institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.

Artículo 3°. *Desarrollo integral.* Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía.

Artículo 4°. *Protección integral.* Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, acompañamiento psicosocial, entre otros) a los niños y niñas, desde la gestación y hasta los 6 años de edad.

Artículo 5°. *Las realizaciones.* Entiéndase por realizaciones a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral.

Artículo 6°. *Los entornos.* Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos, donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Promueven y son determinantes para la construcción de la vida subjetiva y cotidiana de los niños y niñas en la medida que los vinculan con la vida social, histórica, cultural, política y económica del territorio al que pertenecen.

Artículo 7°. *La atención integral.* Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.

Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los arreglos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población.

Parágrafo 1°. La educación inicial con perspectiva de atención integral se constituirá en un ciclo

del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis años y se aplicará a todas las modalidades y servicios implementados desde las entidades del gobierno, incluyendo el grado de preescolar.

Artículo 8°. *Ruta Integral de Atenciones (RIA)*. La RIA contiene el conjunto de atenciones que el país ha acordado deben asegurarse tanto a la familia como a las gestante y a la niña o al niño, según su momento o edad y el entorno en que se encuentren, con el fin de garantizar condiciones favorables a su desarrollo. Permite a los territorios organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones allí relacionadas, asegurando que se articulen y que lleguen armónicamente a cada niño y cada niña en sus entornos cotidianos y de acuerdo con su edad, contexto y condición.

Artículo 9°. *Cobertura*. La política De Cero a Siempre se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política DE CERO A SIEMPRE.

TÍTULO II

LÍNEAS DE ACCIÓN, GESTIÓN INTEGRAL Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

Artículo 10. *Líneas de acción*. Las líneas de acción de la política son las siguientes:

- Cobertura y Calidad de las atenciones.
- Gestión territorial.
- Movilización social.
- Seguimiento y la evaluación.
- Generación de conocimiento.

Artículo 11. *Gestión integral*. Como parte integral del SNBF, la política De Cero a Siempre se implementará bajo principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo de las entidades que de esta hacen parte.

Artículo 12. *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. La implementación de la política “De Cero a Siempre” se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Desde la Dirección del SNBF que actualmente está en el ICBF –o quien haga sus partes– se realizará el fortalecimiento territorial para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.

Artículo 13. *Comisión Intersectorial de Primera Infancia*. La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.

La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad So-

cial, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

Artículo 14. *Competencia de las Entidades*. Las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas a razón de la competencia de las entidades que la integran.

Artículo 15. *Competencia de la Presidencia de la República*. Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política De Cero a Siempre de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

Artículo 16. *Competencia del Ministerio de Educación Nacional*. Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral.

Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral a la primera infancia.

Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.

Artículo 17. *Competencia del Ministerio de Cultura*. Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la política De Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concerta procesos de calidad para las atenciones en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.

Artículo 18. *Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social*. Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).

Artículo 19. *Competencia del Departamento Nacional de Planeación*. El Departamento Nacio-

nal de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.

Artículo 20. *Competencia del Departamento de Prosperidad Social.* De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política De Cero a Siempre apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.

Artículo 21. *Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* El rol del ICBF en el marco de la política De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.

Artículo 22. *Implementación Nacional de la Política.* Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política De Cero a Siempre para lograr la atención Integral a la Primera Infancia.

Artículo 23. *Implementación Territorial de la Política.* La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Alcaldes y Gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con Ruta Integral de Atenciones.

Artículo 24. *Recursos.* Los recursos serán asignados a través de la Ley de Presupuesto General.

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“De Cero a Siempre” es la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia creada en el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

La Estrategia busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

Este programa reúne un conjunto de políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad.

Los derechos de las niñas y los niños tienen primacía de conformidad con la Constitución Política de 1991, con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la protección, salud, nutrición y educación de los menores desde el momento de la gestación.

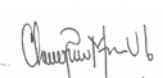
El pleno cumplimiento de dicha obligación exige el desarrollo de políticas especiales que garanticen que los menores más vulnerables –es decir, aquellos que integran la “primera infancia”, comprendida entre los recién nacidos y los niños de 6 años de edad– cuenten con la plena protección del Estado, de sus familias y la sociedad, para poder crecer, educarse y desarrollarse de forma óptima y con igualdad de oportunidades.

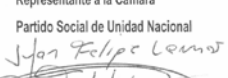
En la actualidad solo el 24% de los niños y niñas menores de cinco años recibe atención integral. Con la transformación del programa De Cero a Siempre en política de Estado se busca que el programa cubra 2.875.000 niños y niñas del Sisbén 1, 2 y 3, trabajando bajo una perspectiva de universalización de la atención.

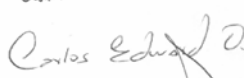
Por lo tanto, es menester elevar este programa a ley de la República e implementarlo como una política de Estado que propenda por hacer efectivos los derechos de atención integral de nuestros niños y niñas.

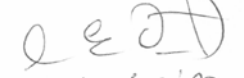
Atentamente,

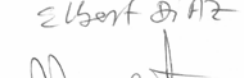

Eduardo José Tous de la Ossa
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional


Christian José Morán U
Representante a la Cámara
Cesar.


Juan Felipe Lemos V

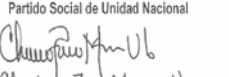

Carlos Eduardo Osorio


Elbert Díaz

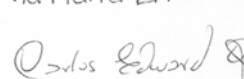

Nicolás Buenahora

Atentamente,

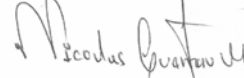

Eduardo José Tous de la Ossa
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional


Christian José Morán U
Representante a la Cámara
Cesar.


Juan Felipe Lemos V


Carlos Eduardo Osorio


Elbert Díaz


Nicolás Buenahora

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 del mes de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 002, con su correspondiente exposición de motivos. Por honorable Representante *Eduardo José Tous de la Ossa* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2014
CÁMARA

por la cual se desarrolla el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, relacionado con el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se modifica la Ley 734 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del poder disciplinario, incluyendo el ejercicio preferente de este poder que la Procuraduría General de la Nación ejerce sobre servidores públicos, al cual hace referencia el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política.

Artículo 2°. Añádase un artículo a la Ley 734 de 2002, que será del siguiente tenor:

Artículo 44. Clases de sanciones para servidores que no son de elección popular. Todos los servidores públicos, exceptuando los de elección popular, están sometidos a las siguientes sanciones:

1. Destitución para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

3. Suspensión para las faltas graves culposas.

4. Multa para las faltas leves dolosas.

5. Amonestación escrita para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Artículo 3°. El artículo 44 de la Ley 734 quedará así:

Artículo 44A. Clases de sanciones para servidores de elección popular. El servidor público de elección popular está sometido a las siguientes sanciones:

1. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima y para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

2. Multa para las faltas leves dolosas o gravísimas culposas.

3. Amonestación escrita para las faltas leves culposas.

Artículo 4°. *Sanciones que pueden imponerse en proceso penal.* Además de las sanciones mencionadas en los artículos 44 y 44A de la Ley 734 de 2002, tal como son reformados por la presente ley, cuando se considere que un servidor público ha incurrido en una falta disciplinaria que a su vez constituya una conducta punible tipificada en el Código Penal, deberá enviar copia del proceso disciplinario a la autoridad penal competente.

Artículo 5°. Adiciónese al artículo 45 del Código Penal el siguiente parágrafo:

“Cuando un servidor público elegido democráticamente sea condenado por delitos cometidos a título de dolo en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo, se impondrá la pena de pérdida del empleo”.

Artículo 6°. *Vigencia.* Las disposiciones de la presente ley aplican para los procesos disciplinarios en los cuales no se haya llegado a una decisión final al momento de entrada en vigencia de la presente ley. Por lo tanto, no modifican las decisiones emitidas por la Procuraduría General de la Nación o por alguna otra autoridad titular del ejercicio del poder disciplinario respecto de procesos disciplinarios en los cuales se ha emitido ya decisión final para la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por decisión final la decisión disciplinaria contra la cual no se haya interpuesto recurso alguno dentro del término de procedencia de esos recursos, o la decisión disciplinaria contra la cual ya se hayan resuelto los recursos a los que hace referencia el artículo 110 de la Ley 734 de 2002.

Artículo 7°. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las disposiciones de la Ley 734 de 2002 sobre las sanciones que pueden directamente imponerse en ejercicio del control disciplinario.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ley tiene como objetivo modificar el ejercicio del control disciplinario, regulado por la Ley 734 de 2002, en desarrollo del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política. La principal modificación que propone y desarrolla este proyecto es la relacionada con la autoridad competente para imponer cierta clase de sanciones, como lo son la destitución y la inhabilidad en el ejercicio de funciones públicas. El proyecto de ley plantea que sean las autoridades judiciales penales y no la Procuraduría General de la Nación las encargadas de imponer esta clase de sanciones.

Son dos las razones principales que sustentan el cambio que propone el proyecto de ley. En primer lugar, busca garantizar que no sea posible la imposición de sanciones tan graves como la destitución y la inhabilidad general sin que haya un procedimiento que dé amplias posibilidades de participación. En segundo lugar, garantizar la concurrencia armónica y coherente de distintos órganos del Estado en el control de las faltas disciplinarias más graves: aquellas que constituyen delitos cometidos en razón, con ocasión o como consecuencia de la

función o cargo, o abusando del mismo. Nos tendremos a explicar mejor estos dos propósitos.

Por un lado, el proyecto de ley pretende reforzar el derecho de defensa de los servidores públicos, el cual se encuentra consagrado en la Constitución Política para todos los ciudadanos en el artículo 29, así como en distintos tratados internacionales ratificados por Colombia. Consideramos que este derecho debe cobrar mayor valor cuando mayor es la gravedad de la sanción a la que se enfrenta un servidor. Las mayores sanciones por la actuación de los servidores públicos como consecuencia de la realización de una falta disciplinaria son la destitución y la inhabilidad, por lo que el derecho de defensa debería cobrar un mayor alcance. Esto lo permite el proceso penal mejor que el proceso disciplinario. En el proceso penal, el sindicado tiene múltiples oportunidades de participar, y es investigado por una entidad, y juzgado por otra. Además, cuenta con la posibilidad de apelar la decisión ante un juez distinto, lo cual no sucede en el proceso disciplinario actual cuando es el Procurador General de la Nación quien adelanta la investigación disciplinaria.

En segundo lugar, dada la trascendencia de las faltas disciplinarias más graves, es importante que las instituciones del Estado actúen de manera mancomunada y coherente. Esto no se logra con el estado actual de la regulación del ejercicio del control disciplinario. En el escenario actual de la legislación, es posible que dos organismos, la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, actúen de forma paralela e incluso contradictoria. Así, por ejemplo, es posible que la Procuraduría inicie un proceso disciplinario por la presunta comisión de un delito que constituya una falta disciplinaria y que concluya que ese delito efectivamente tuvo lugar, mientras que la Fiscalía General de la Nación no haya iniciado investigaciones sobre ese mismo hecho, o las haya iniciado pero considere que tal hecho no constituye delito alguno.

Estos dos propósitos se desarrollan a lo largo del articulado del proyecto, haciendo los ajustes necesarios a las normas disciplinarias y penales con el fin de respetar principios constitucionales como el de legalidad. Así, el artículo 1° del proyecto expone que el objeto es el de modificar el ejercicio del control disciplinario, lo cual incluye ciertas modificaciones a la Ley 734 de 2002 y al Código Penal vigente.

El artículo 2° y el 3° especifican las sanciones que podrán imponerse como consecuencia de la ocurrencia de una falta disciplinaria. Estos dos artículos hacen una distinción importante, a saber, entre los servidores públicos de elección popular, y los servidores públicos que no fueron elegidos popularmente, para efectos de diferenciar las sanciones que pueden imponerse a unos y otros en un proceso disciplinario. La razón de esta distinción es que ciertas sanciones pueden tener mayor impacto en el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el derecho a participar en elecciones para cargos de elección popular, reconocido en el

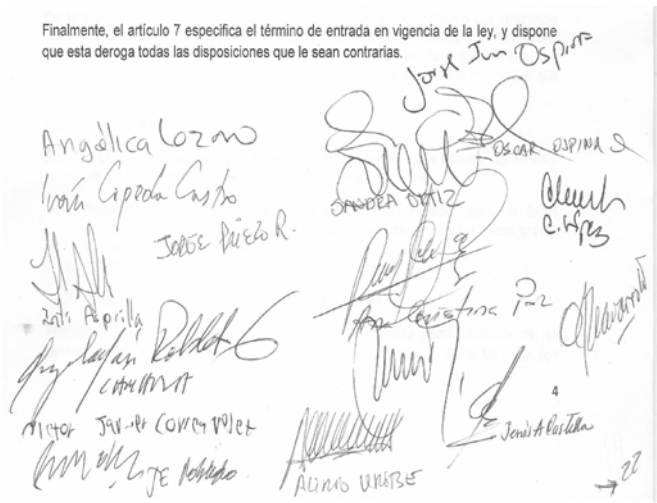
artículo 40 de la Constitución Política. Este mayor impacto ocurriría en el caso de los servidores públicos de elección popular. Por esto, consideramos necesario que aquellas sanciones que limitan significativamente el ejercicio de derechos políticos solo puedan ser impuestas luego de una condena penal, producto de un proceso penal en el que el servidor público que esté siendo juzgado haya tenido amplias oportunidades de participar.

Como complemento a los artículos 2° y 3°, el artículo 4° señala que el titular del ejercicio del control disciplinario que concluya que la persona investigada fue responsable de una falta disciplinaria que a su vez también constituye delito deba remitir copia del proceso a las autoridades penales para que estas inicien la investigación contra ese servidor público. A partir de este momento, el proceso penal inicie se inicie a partir de la remisión del proceso disciplinario se regirá por las normas penales procesales ordinarias, garantizando así que el servidor público contará con las mismas oportunidades de defensa que las que tiene cualquier persona que sea sometida a la acción de la justicia.

Ahora bien, dado que, según lo propuesto por el proyecto de ley, las sanciones de destitución e inhabilidad se impondrán en el marco de un proceso penal, es preciso garantizar que estas sanciones estén expresamente consagradas en la legislación penal, para garantizar el principio de legalidad. Por esto, el artículo 5° del proyecto de ley propone modificar la redacción del artículo 45 del Código Penal, adicionando un párrafo en el que se contempla la pena de pérdida del empleo para servidores públicos, lo cual equivale a la destitución prevista originalmente en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

Por su parte, en el artículo 6° se especifica que las modificaciones introducidas por esta ley al ejercicio del control disciplinario no modifican aquellas sanciones que ya cuentan con una sanción disciplinaria en firme. En este artículo se especifica que para los efectos de este artículo se entiende por sanción disciplinaria en firme *“la decisión disciplinaria contra la cual no se haya interpuesto recurso alguno dentro del término de procedencia de esos recursos, o la decisión disciplinaria contra la cual ya se hayan resuelto los recursos a los que hace referencia el artículo 110 de la Ley 734 de 2002”*.

Finalmente, el artículo 7 especifica el término de entrada en vigencia de la ley, y dispone que esta deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 del mes de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 007, con su correspondiente exposición de motivos. Por los honorables Representantes *Angélica Lozano, Inti Asprilla, Víctor Correa* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE
2014 CÁMARA**

por medio de la cual se crean condiciones para el acceso a los subsidios en vivienda rural o urbana a nivel nacional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto permitir que todos aquellos ciudadanos que han sido beneficiarios de subsidios en vivienda rural y urbana, por parte del Gobierno Nacional, y que no se les haya cumplido su expectativa, puedan postularse y optar a nuevos programas de subsidios en vivienda.

Artículo 2°. *Destinatarios.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en el territorio colombiano, a las personas naturales que se postularon a un subsidio de vivienda y no han sido beneficiadas, aquellas a quienes se les asignó un subsidio de este tipo y no se les ha cumplido con el proyecto de vivienda o que han renunciado a tal beneficio.

Artículo 3°. *Alcance.* La asignación de los subsidios en vivienda que se realizan en aplicación de esta ley, buscan la igualdad entre los miembros del Estado colombiano, la aplicación de medidas distributivas y la satisfacción de derechos sociales.

Artículo 4°. Quienes se hayan postulado a un subsidio de vivienda, rural o urbana, y no hayan sido seleccionados como beneficiarios, una vez transcurrido (1) un año desde dicha postulación, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo.

Artículo 5°. Quienes hayan sido seleccionados como beneficiarios de los subsidios de vivienda rural y urbana, y no se les haya cumplido con el beneficio por parte del Gobierno Nacional, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo.

Se entenderá como plazo del cumplimiento del subsidio de vivienda de dos (2) años al otorgamiento del beneficio.

Este plazo también aplica en los casos que se declare el incumplimiento por parte de los contratistas encargados de realizar los proyectos de vivienda objeto del beneficio.

Artículo 6°. Quienes renuncien al beneficio del subsidio de vivienda rural o urbana, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, una vez transcurridos (3) tres años después de otorgado dicho beneficio, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto permitir que todos aquellos ciudadanos que en virtud de la ley sean beneficiarios por parte del Estado de ser incluidos en planes de vivienda subsidiada, rural o urbana, que no se les haya cumplido con el beneficio del subsidio de vivienda dentro de un periodo de tiempo determinado, puedan optar y ser favorecidos en otros programas de vivienda.

Lo anterior, en concordancia con lo estipulado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que establece: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

Este proyecto de ley recoge la preocupación de muchos ciudadanos que han sido beneficiarios del subsidio de vivienda rural o urbana pero que no accedieron finalmente a una solución de vivienda, lo que afectó sus derechos fundamentales y el pleno respeto de su condición y la de su familia.

Es importante señalar que el Estado debe procurar las condiciones necesarias que garanticen que la población en circunstancias desfavorables pueda acceder a los programas subsidiados; en este caso, a los relacionados con la vivienda urbana y rural. Esta oferta social del gobierno busca generar estabilidad social, proteger el núcleo familiar y permitir la reconstrucción del tejido social dentro del marco legal, el principio constitucional de solidaridad y las circunstancias especiales que rodean a la población más vulnerable. Para lograrlo, se requiere de una legislación especial para los programas de subsidio de vivienda para dicha población, dentro del marco de la Ley 3ª de 1991 y sin perjuicio de las normas existentes para el otorgamiento de subsidio de vivienda en general, de tal forma que no se impida u obstaculice el acceso a este beneficio.

El proyecto de ley contempla tres aspectos fundamentales que permitirán a la población resolver

su situación frente a los programas de subsidios de vivienda rural o urbana, así:

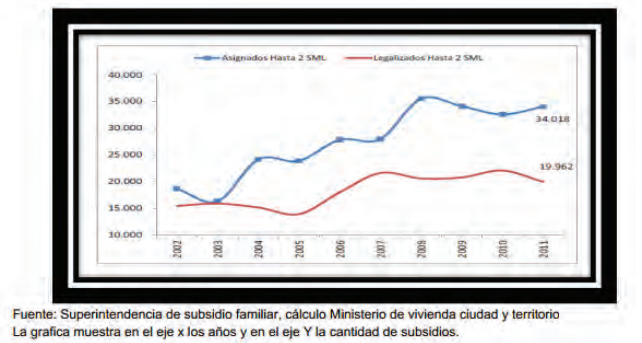
a) Quienes se hayan postulado a un subsidio de vivienda, rural o urbana y no hayan sido seleccionados como beneficiarios, una vez transcurrido un (1) año desde dicha postulación, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo;

b) Quienes hayan sido seleccionados como beneficiarios de los subsidios de vivienda rural y urbana, y no se les haya cumplido con el beneficio por parte del Gobierno Nacional, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo. Se entenderá como plazo del cumplimiento del subsidio de vivienda de dos (2) años al otorgamiento del beneficio. Este plazo también aplica en los casos que se declare el incumplimiento por parte de los contratistas encargados de realizar los proyectos de vivienda objeto del beneficio;

c) Quienes renuncien al beneficio del subsidio de vivienda rural o urbana, podrán postularse, inscribirse y ser favorecidos en nuevos programas y subsidios en vivienda, una vez transcurridos tres (3) años después de otorgado dicho beneficio, cumpliendo los requisitos exigidos para el mismo.

En el estudio realizado sobre “EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA”¹, se evidencia que el comportamiento en la aplicación del subsidio de vivienda muestra que existe una gran brecha entre los subsidios asignados y los subsidios legalizados para la adquisición de vivienda o mejoramiento de vivienda.

Del 100% de subsidios de vivienda asignados, solo es utilizado efectivamente el 58%. Tal como se observa en la siguiente gráfica, relacionada con el comportamiento en la aplicación de los subsidios a familias con ingresos hasta 2 smmlv:



Por otra parte, en los informes de la Contraloría General de la República, relacionados con el tema de subsidio de vivienda, se tiene:

1 Mario Hernán González Briñez, Docente de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Viviana Andrea Prieto Villar y Zaida Andrea Neuta Barbosa, <http://repository.poligran.edu.co/bitstream/10823/442/1/Evolucion%20de%20la%20Politica%20de%20vivienda%20en%20Colombia.pdf>

En el informe del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)² se indica que los mecanismos de control y seguimiento diseñados y aplicados por el Fondo no han sido efectivos en los proyectos del antiguo esquema ante los incumplimientos de los oferentes. De un total de proyectos a 31 de diciembre de 2013, 185 se han incumplido, los cuales tienen una asignación de 15.254 subsidios desde el año 2004 por \$121.732,1 millones, 458 en ejecución con asignación de 40.610 subsidios desde el 2005 con \$380.214 millones y un avance promedio del 68,4%; por último, 121 proyectos no se han iniciado, los cuales representan 13.252 subsidios desde el año 2004 por \$231.037,5 millones.

El informe también indica que estos proyectos, pese a su antigüedad, aún se encuentran sin solución definitiva y con problemas constructivos, que mantienen a los hogares beneficiarios durante los años de ejecución con una expectativa de obtener vivienda pero sin resolver la situación de cada uno de los subsidios asignados.

En otro informe de auditoría, efectuada a la Política Pública: Vivienda y Ciudades Amables, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, 2010-2013³, se presenta el número de subsidios de vivienda en dinero legalizados⁴, así:

Subsidios Asignados vs. Legalizados Fonvivienda agosto 2010-dic. 2013

VIGENCIA	ASIGNADOS		LEGALIZADOS	
	Nº	VALOR	Nº	VALOR
2010	14.294	\$ 143.714.967.604	5.296	\$ 48.748.644.684
2011	32.388	\$ 442.928.499.421	4.808	\$ 61.152.979.225
2012	5.296	\$ 68.185.310.895	1.050	\$ 11.764.144.176
2013	34.006	\$ 1.212.713.055.148	12	\$ 224.283.170
TOTAL	85.984	\$1.867.541.833.068	11.166	\$121.890.051.255

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio número 2014ER0044917, Anexo 1, abril 2 de 2014.

Este informe indica que entre agosto de 2010 y diciembre de 2013 se legalizaron 11.166 subsidios de vivienda familiar⁵, esto representa subsidios

2 http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/186008126/019_A_FONVIVIENDA.pdf/ff42b8ca-b4f1-40ee-a0ff-ea48448d1ff6?version=1.0

3 http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/186008126/023_APP_Vivienda.pdf/12eede76-445d-4b47-aa8d-d440a60cdd63?version=1.0

4 En el indicador se incluyen los subsidios en dinero legalizados de las bolsas de ahorro programado contractual, Bolsa de atentados terroristas, Bolsa concejales, Bolsa desastres naturales, Bolsa desplazados, Esfuerzo territorial, Recicladores, Saludable, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, Macroproyectos y Vivienda Gratuita.

5 El indicador está construido en la página web de SINERGIA-DNP, desde agosto de 2013, y su forma de cálculo es el número de subsidios desembolsados por anticipado y el número de subsidios pagados contra escritura. Es de anotar, que el desembolso por anticipado no es garantía de legalización, ya que se ha observado que algunos subsidios no son utilizados por sus beneficiarios o nunca se legalizan, por lo cual se tomó el número de subsidios que informó el MVCT en el oficio

que ha recibido efectivamente el beneficiario de cada una de las bolsas establecidas en Fonvivienda y entre las cuales se encuentra la del Programa de Vivienda Gratuita, esta cifra representa tan solo un 12,98% de los subsidios asignados, que son subsidios que se adjudican mediante resolución y representan un posible beneficio para el ciudadano, que se concreta cuando se materializa la compra de una vivienda a través de una escritura pública. De los recursos considerados en el período de análisis, los subsidios asignados corresponden aproximadamente a \$1,8 billones, de los cuales se han legalizado aproximadamente \$121.890 millones.

Teniendo en cuenta los instrumentos utilizados por el Gobierno Nacional para la política de vivienda, el informe de la Contraloría indica que se inició la construcción de 701.258 viviendas nuevas, en el período comprendido entre septiembre de 2010 y diciembre de 2010, se otorgaron 223.623 créditos para vivienda nueva por parte del sector financiero, se **asignaron 85.894 subsidios de vivienda familiar**, de los cuales se **legalizaron 11.166 subsidios**, se dieron 71.622 coberturas a la tasa de interés (FRECH II y FRECH III), y se inició la construcción de 66.212 viviendas gratuitas, por enumerar las cifras más relevantes.

Por su parte, respecto a los indicadores relacionados con la disminución del déficit habitacional, la Contraloría General de la República encontró que, no obstante los recursos invertidos, los instrumentos implementados y el crecimiento sostenido en la participación del PIB, el déficit presenta características de persistencia, el cual si bien en 2012 disminuye respecto al año 2011, para el año 2013 vuelve a presentar los niveles del año 2011, tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

Evolución del Déficit Habitacional



Fuente: DANE, ECV 2011-2012-2013.

Esto permite evidenciar que el instrumento de subsidios no está contribuyendo a disminuir el déficit habitacional en Colombia.

Por otra parte, sobre la problemática de los subsidios de vivienda, el informe de Política Pública de la Contraloría General de la República sobre Viviendas para la Población Víctima⁶ indica que

en el tema de “Solución de proyectos fallidos y Situación de los beneficiarios. Existen en este esquema de vivienda urbana, vacíos normativos y técnicos respecto a las soluciones para terminar los proyectos desde el resultado mismo de entregar la vivienda al beneficiario en el marco del goce efectivo del derecho.

En ese sentido, Fonvivienda responde a la protección y salvaguarda del recurso público a través del cobro de las pólizas, y desde lo territorial depende de la presión ciudadana e institucional para contar con la voluntad para la terminación de los mismos, teniendo en cuenta además, que la mayoría de estos, son de administraciones municipales anteriores, pero que en el marco de los principios de la función pública colombiana es la Alcaldía y no el Alcalde, en este caso el cargo y no el que lo ocupa, el que hace sus veces de responsable de la administración”.

En el informe se citan como ejemplos de proyectos paralizados desde hace más de dos años, casos en Urabá y Meta (El Recreo en Granada y Ciudadela San Antonio en Villavicencio). Advierte la Contraloría que con esta situación no se cumplen principios como el de corresponsabilidad y concurrencia para solucionar efectivamente los problemas de la población quienes llevan en algunos casos cerca de 10 años con una carta de asignación vigente. Es el caso del municipio de Villavicencio, Ciudadela San Antonio, donde la administración municipal “*ha postulado a los beneficiarios de las asignaciones de subsidio desde 2004 a convocatorias como VIPA para poder dar respuesta a la población vulnerable y víctima, sin obtener resultados positivos de aprobación, ni voluntad de solución por parte del Ministerio de Vivienda, teniendo en cuenta la cantidad de recursos apropiados para culminar los proyectos”.*

Pero la situación que advierte la Contraloría en su informe, va más allá y está relacionada directamente con los ciudadanos y la vulneración de sus derechos fundamentales. Las familias de los beneficiarios a los cuales se les aplicaron los subsidios en los proyectos que hoy están declarados en incumplimiento, siniestro y que en algunos casos ya fueron indemnizados, no obtienen una solución para su problema de vivienda.

“No hay actualmente manera de que estas personas puedan ser liberadas de estos proyectos, y quedan en el sistema del Ministerio de Vivienda con la leyenda “indemnizado”. Ahora bien, si el beneficiario decidió por su cuenta no continuar esperando se le construyera la vivienda, luego de un tiempo considerable de la no entrega de su unidad familiar, y este decide renunciar al subsidio, queda castigado en el sistema con la leyenda: “Renuncia con restitución de subsidio”.

Por su parte, a las personas que se les venció el subsidio luego de varios años de espera, no tienen ningún tipo de prioridad para acceder a los nuevos programas de vivienda, en la medida en que deben surtir el mismo proceso de los postulados para es-

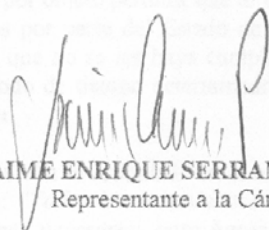
radicado con número 2014ER0024843 como legalizados efectivamente.

6 CGR-CDSA-00698 junio de 2014.

tos proyectos, independiente de si tuvieron en su momento una carta de asignación. Finalmente, la liberación de estas familias no está contemplada en estas situaciones en la normatividad vigente de la política nacional de vivienda.

Este tipo de inconsistencias hace que las víctimas no tengan opción de materializar el derecho a la vivienda que le ha generado la expectativa a través de la carta de asignación de subsidio, encontrando a la fecha personas sin poder acceder a otro tipo de subsidios o a adquirir una vivienda a través de otras entidades, en la medida en que quedan ligados a estos proyectos inconclusos”.

Ante estas situaciones, la necesidad de vivienda no se suple y la expectativa que genera el gobierno con el subsidio no soluciona su problemática. Además, en los casos en que se declara un siniestro de un proyecto de vivienda y se liberan a los beneficiarios para que nuevamente se postulen, no es garantía que puedan volver a acceder a un subsidio.


JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 del mes de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 009, con su correspondiente exposición de motivos. Por honorable Representante Jaime Enrique Serrano Pérez.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 010
DE 2014 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso d) del artículo 13 de la Ley 130 de 1994, el cual quedará así:

d) La financiación de las campañas de elección para las Juntas Administradoras Locales se sujetará a las mismas reglas establecidas para los Alcaldes y Concejales.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas solo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos.

Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

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


NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL, PARTIDO DE LA U


A. D. El Rio C.
REYES ZAMBRANO EN SU
Charmaria D
Ana Maria Pizarro H
C. E. Q. A
Carlos Eduardo Osorio V.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de los territorios se encuentra estrechamente relacionado con las distintas formas de participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución y desarrollo de las políticas públicas, que deben incorporar soluciones que permitan mejoramientos en los niveles de calidad de vida de todas las personas, de manera inclusiva, sin que exista ningún tipo o forma de distingo.

Nuestro ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial privilegia como entidad fundamental al municipio, estableciéndolo como ente articulador del desarrollo y enfatizándolo en el artículo 311 del estatuto superior como la “...entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Es pues el municipio, la entidad fundamental a partir de la que se erige y construye nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, existen en los municipios unas entidades que cobran una gran importancia en el desarrollo de los territorios y que se convierten en una célula primaria de la participación en la democracia de los pueblos, las Juntas Administradoras Locales, quienes representan a los ciudadanos en una escala más reducida que el municipio (localidades, comunas y corregimientos).

Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas de elección popular, llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios, e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado, pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los ediles y comuneros, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

La importancia de las Juntas de Administradoras Locales y el papel tan importante que juegan en los territorios de su jurisdicción, son reconocidos por la Constitución Política, pues tienen asignado rango constitucional y les define su papel y funciones en el nivel territorial, al establecer en el artículo 318 que *“Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. *Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

2. *Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine...”*

Dada la importancia de la normativa se han realizado varios desarrollos de la misma y que se encuentran contenidos en La Ley 134 de 1994 que desarrolla los mecanismos de participación y la Ley 136 de 1994, que establecen y regulan la for-

ma de organización y funcionamiento de los municipios, que incluye un capítulo específico sobre comunas y corregimientos (entre los artículos 117 al 140), en el que se establece el número de integrantes de las Juntas Administradoras Locales, sus funciones principales, forma de elección, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y organización, entre otros asuntos.

Igualmente, la Ley 136 de 1994 dispone, particularmente, en el inciso 2° del artículo 119 que *“... los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honórem”,* asunto que en criterio de la Honorable Corte Constitucional se ajusta al contenido de la Carta Política al *“... concluir entonces que no existe ninguna violación del artículo 13 de la Constitución Nacional al establecer que los ediles de las Juntas Administradoras Locales distintas a las de Santafé de Bogotá Distrito Capital desempeñen sus cargos sin ninguna remuneración, como lo dispone el artículo 119, inciso segundo, de la Ley 136 de 1994 “por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, como tampoco resulta quebrantado el artículo 1° de la Carta Política, pues la norma acusada no irroga ninguna lesión o irrespeto a la dignidad humana ni al trabajo; ni, tampoco el artículo 2° de la Constitución que ordena garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política; ni, mucho menos el artículo 4° de la misma, que consagra la primacía de sus normas sobre todas las demás...”* (Sentencia Corte Constitucional C-715 de 1998).

Si bien es cierto que el marco jurídico no establece remuneración alguna para los miembros de las Juntas Administradoras Locales, salvo algunas excepciones, por el cumplimiento de sus funciones, también lo es que el legislador puede establecer algún tipo de compensación para que los ciudadanos puedan pensar en una postulación a formar parte del cuerpo colegiado y que tal vocación e interés de servicio a la comunidad le implican gastos para dar a conocer sus propuestas y se encuentran excluidos de la financiación de las campañas que regula la Ley 130 de 1994.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales prestan un invaluable servicio a la comunidad, articulan y propenden, desde el interior de los grupos sociales, el desarrollo de los territorios; funciones de gran importancia en un Estado democrático y participativo como el nuestro. De allí la perentoria necesidad de apoyar a ese grupo de líderes con la financiación de las campañas, auspiciando una igualdad de condiciones en el desarrollo de las justas electorales, ya que son los únicos miembros de Corporaciones Públicas que no cuentan con esa contribución por parte del Estado, a pesar de las obligaciones con costo económico que genera su aspiración: inscribir libros, rendición de cuentas, entre otras.

Se estima que desde el punto de vista financiero, acorde con el comportamiento electoral de las

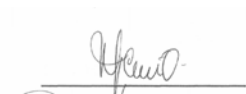
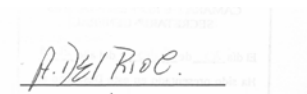
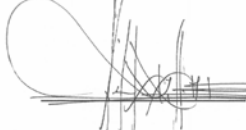
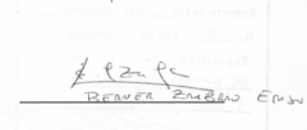
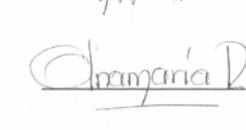
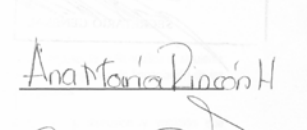
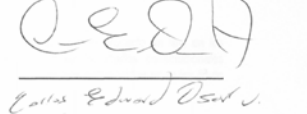
elecciones de 2011 para estas Corporaciones Públicas, se tienen unos resultados estimados que se pueden resumir de la siguiente forma:

En Colombia, en el año 2011 se presentaron un total de 4.627 candidatos a ediles, de los cuales quedaron elegidos 3.825 en todo el país por medio de un total de 6.414.000 votos válidos. De la cantidad anteriormente mencionada 4.683.707 votos fueron para los 3.825 ediles elegidos, siendo esta última cifra la que sirve como base para la reposición de votos. (Datos tomados de la página www.registraduria.gov.co, consultados el 26 de febrero de 2013).

De acuerdo con lo propuesto en este proyecto de ley, los Ediles y Comuneros recibirían el mismo valor por reposición de votos establecido para los Concejales, que fue fijado por el Consejo Nacional Electoral, con la Resolución número 0067 de 2012, para las elecciones de 2012, en mil seiscientos ochenta y cinco pesos (\$1.685.00) moneda legal colombiana. Es decir, que el Estado deberá girar a los partidos políticos por este concepto o la suma que resulte, de acuerdo con lo fijado por el Consejo Nacional Electoral para las próximas elecciones la suma de \$8.547.765.275.00, con lo cual se reconocerán los esfuerzos de orden económico que realizan los Ediles y Comuneros en sus aspiraciones de servir a la comunidad por su gestión en las Juntas Administradoras Locales (JAL).


NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL, PARTIDO DE LA U

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 del mes de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 010, con su correspondiente exposición de motivos. Por honorable Representante *Nicolás Guerrero Montaña* y otras firmas.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2014 CÁMARA

por la cual se establecen las jornadas especiales para resolver la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército realizará las jornadas especiales para la definición de la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años.

Parágrafo 1°. Las primeras jornadas se efectuarán dentro del trimestre siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las jornadas especiales para resolver la situación militar que adelante la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, tendrán el beneficio de una amnistía que dejará sin efectos las sanciones y multas de que trata la Ley 48 de 1993.

Artículo 2°. Las jornadas especiales tendrán una duración de tres meses y las realizará la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército cuando las considere necesarias y convenientes.

Artículo 3°. Los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años, que no hubieran definido su situación militar, a la entrada en vigencia la presente ley, tendrán el beneficio de un descuento por concepto de sanciones y multas de que trata la Ley 48 de 1993 correspondiente al cincuenta por ciento (50%).

Cuando se trate de personas de los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, tendrán el beneficio de un descuento por concepto de sanciones y multas de que trata la Ley 48 de 1993 correspondiente al setenta y cinco por ciento (75%).

Artículo 4°. Los estudiantes de educación superior de establecimientos educativos reconocidos por el Ministerio de Educación, mayores de 25 años, que no hubieran definido su situación militar y requieran de este documento para obtener su título, tendrán un descuento por concepto de sanciones y multas de que trata la Ley 48 de 1993 correspondiente al cincuenta por ciento (50%).

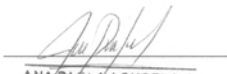
Artículo 5°. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de la presente ley en los diferentes consulados de Colombia, con el fin de beneficiar a los colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. A estas jornadas especiales podrá acudir todo varón mayor de 18 años y que haya acreditado su permanencia en el exterior por lo menos tres (3) años, para acogerse a los beneficios de la presente ley.

Parágrafo 2°. En estas jornadas especiales los colombianos residentes en el exterior obtendrán su libreta militar definitiva.

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

De los honorables Representantes,



ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR



Guillermo Bravo Montañó
Representante a la
Cámara por el Valle
Carlos Eduardo Guerrero V.
Representante a la Cámara
por Bogotá -
EXTERIOR MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El Movimiento Político MIRA ha promovido desde el año 2011, Proyectos para brindar facilidades a los ciudadanos en la obtención de la Libreta Militar, entre los que se encuentran; establecer los costos para la elaboración de la tarjeta militar, la inclusión dentro de las causales de exención a los objetores de conciencia y la población gitana o Rom de Colombia, las condiciones para el aplazamiento de la definición de la situación militar y el acceso a la página oficial de la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército.

En igual sentido, el 30 de julio de 2013 fue radicado el Proyecto de Ley; hoy en discusión, con el número 38 de 2013 de Cámara, el cual contó con el concepto del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Educación en el que se sugieren algunos cambios que fueron acogidos con ponencia positiva del honorable Representante a la Cámara, Juan Carlos Martínez Gutiérrez y que a su vez, se acogen en la presentación de este proyecto de ley.

2. Ley 1243 de 2008

El proyecto fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República el 27 de julio de 2006 por los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Virgüez, al igual que por la Representante Gloria Stella Díaz. El mismo fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 243 del 25 de julio de 2006 y se convirtió en Ley de la República el 13 de agosto de 2008. Esta ley permitió una amnistía para los remisos mayores de 25 años que no hubieran resuelto su situación militar. La amnistía duró 6 meses durante el año 2009.

En la Exposición de Motivos del Proyecto que se convirtió en la Ley 1243 de 2008, se pueden leer los fundamentos que impulsaron la iniciativa legislativa, y que nos permitimos transcribir por considerar que se aplica a la finalidad de este proyecto; en especial, cuando hace referencia a la pertinencia de otorgar una solución a los varones mayores de 25 años que no han resuelto su situación militar.

“Dicha política del Estado nos obliga a mirar a la población mayor de veinticinco (25) años, que no ha cumplido su deber para con la patria y que tampoco reúnen los requisitos legales para

ser incorporados como soldados profesionales, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto 1793 de 2000, literal f), que establece como requisito indispensable ser reservista de primera clase de contingente anterior o último contingente y presentar certificado de buena conducta expedida por el comandante de la unidad a la cual perteneció; o ser reservista de primera clase de contingentes anterior a los dos últimos, o de segunda o tercera clase, que se encuentre en condiciones de recibir un entrenamiento especial, además el literal g), exige: “Reunir las condiciones psicológicas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el personal de las Fuerzas Militares”.

Marco legal que nos permite analizar la situación de los remisos mayores de veinticinco (25) años, que se encuentran sin resolver su situación militar y que dadas las infracciones y sanciones consagradas en los artículos 41 y 42 de la Ley 48 de 1993 y artículos 53 al 68 del Decreto 2048 de 1993, se les hace imposible cancelar el valor de dichas multas, circunstancias que tienen repercusión en la vida socioeconómica del país, toda vez que dichos varones ante la imposibilidad económica se ven obligados a incrementar el desempleo, la delincuencia común y a engrosar los lazos de las economías informales, como quiera que para poder engrosar la vida productiva laboral del país, se requiere de la libreta militar.

Factores legales que se trataron de proteger con la expedición de las Leyes 694 de 2001 y 924 de 2004, como quiera que únicamente se cobijaron a los varones mayores de veintiocho (28) años y de los estratos 1 y 2, dejándose por fuera el resto de la población mayor de veinticinco (25) años, que dado el desarrollo de las políticas laborales de Colombia, hay entidades que no emplean a los mayores de veinticinco (25) años de edad, a pesar que se ha legislado sobre el asunto. Para estos varones es una carga más que tienen que afrontar ante su problemática social y que dicho sea de paso, en un momento dado tampoco reunirían los requisitos psicofísicos que exige el Decreto 1793 de 2000 para incorporarse como soldados profesionales, dado su perfil psicológico como renuente y que implicaría para la Fuerza Pública el aplicarles el rigor de la ley en caso de alistados al servicio militar obligatorio por el delito de desertión.

Circunstancias de tiempo modo y lugar que estudiados a la luz del Código Penal Militar y las estadísticas de la problemática del delito de Desertión, en la Justicia Penal Militar nos demuestran que estos jóvenes cuando les obliga a prestar el servicio militar, desertan del mismo ante las justificaciones de su entorno económico y familiar; pues la mayoría de estos hombres tienen que responder por sus padres, hermanos menores y en la mayoría de los casos con uniones maritales de hecho, con dos o tres hijos menores, conllevando dichos factores a que sean judicializados, congestionando los despachos de la justicia penal militar en la averiguación de estas investigaciones y que

estadísticamente el delito de Deserción representa un 85% de los delitos que se investigan en esa jurisdicción y que a la postre culminen con una cesación de procedimiento al reconocérsele las causales de justificación y de inculpabilidad, consagrados en los artículos 34 y 35 de la Ley 522/99 - Código Penal Militar.

Esta ley ayudará a descongestionar de paso la jurisdicción penal militar, teniendo en cuenta que la mayoría de los remisos y condenados en contumacia por el delito de Deserción, podrán legalizar ante el Estado su situación militar y reactivarse en la vida productiva del país. Momento que le va a servir al Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, tener parámetros exactos sobre la población que se requiere para la incorporación de soldados profesionales, como lo señala el Decreto 1793 de 2000 - Régimen de Carrera de los Soldados Profesionales.

No hay otra solución inmediata al problema, la cual está en manos del Congreso de la República, entrando a considerar y aprobar esta exención en tiempo de paz para los varones mayores de veinticinco (25) años remisos, a que se refieren los artículos 28, 41 y 42 de la Ley 48 de 1993”.

3. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La Corte Constitucional se ha encargado, a través de varias sentencias de constitucionalidad, de confirmar y ratificar que el Congreso de la República tiene la competencia para modificar la Ley 48 de 1993 y la Ley 1184 de 2008; inclusive en temas tan importantes como la cuota de compensación militar y el otorgamiento de amnistías frente a las sanciones o multas que una persona pueda tener como consecuencia de no haber resuelto su situación militar.

Así se desprende del análisis de constitucionalidad que hiciera la Corte Constitucional a la ley 1243 de 2008, por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio, cuando el Gobierno Nacional objetó el proyecto de ley por considerar que el Congreso de la República carecía de competencia para expedir esta ley.

Nos permitimos transcribir algunos apartes de la Sentencia C-315 de 2008 de la honorable Corte Constitucional que recoge su línea jurisprudencial:

(...) “Entre las cuestiones planteadas por el Gobierno estuvo el desconocimiento de la reserva de iniciativa legislativa, respecto de las normas del proyecto que preveían dos tipos de exenciones para la cuota de compensación militar: La primera, que cobijaba a los remisos de los estratos 1 y 2 durante los primeros seis meses de vigencia de la ley, los cuales quedaban eximidos de la cuota, y la segunda, que se refiere a los ciudadanos que no pertenezcan a dichos estratos, los cuales pagarían solamente el 20%. Así, se consideró por el Presidente de la República que por tratarse de exenciones el proyecto de ley objetado debió presentarse por iniciativa del Gobierno.

Para resolver esta objeción, la Corte realizó un análisis de las diferencias conceptuales entre las exenciones y las amnistías tributarias, con base en el cual concluyó que las previsiones contenidas en el precepto objetado no podían considerarse como una exención tributaria sino como una amnistía. Al respecto, argumentó que “la obligación de pagar la cuota de compensación, es accesoria de la de presentarse a definir la situación militar, en la medida en que, en ese momento, si el ciudadano, es eximido de prestar el servicio militar por mediar una causal de exención, una inhabilidad o una falta de cupo, deberá, dentro de los 30 días siguientes, pagar la mencionada contribución. Por consiguiente, en la medida en que lo accesorio corre la suerte de lo principal, los destinatarios de las disposiciones objetadas, ya se encuentran en mora de cumplir con su obligación de pagar la cuota de compensación militar. || En cuanto al ámbito de aplicación del beneficio, las disposiciones objetadas se refieren, de acuerdo con lo previsto en el artículo primero del proyecto de ley, a los mayores de 28 años, de los estratos 1 y 2, que no hayan solucionado su situación militar. Como se desprende de la anterior previsión, la norma se orienta a un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluta, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar con el objeto de obtener su libreta militar. No se está en este evento, ante una técnica desgravatoria ex ante, de un grupo de individuos, sino frente a la condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada. || Se concluye entonces, que estamos en presencia de una amnistía y no de una exención como lo afirma el Gobierno en su escrito de objeciones. Si bien, la norma del párrafo 4 utiliza la palabra “exento” para referirse al beneficio que concede a los mayores de 28 años para definir su situación militar, esto corresponde más a una falta de técnica legislativa, pues si se analiza a fondo la disposición en comento, se encuentra que el legislador buscó dar una oportunidad a los contribuyentes morosos, para que pudieran definir su situación fiscal en concordancia con la determinación de su situación militar.”

En criterio de la Corte, la regla fijada en la sentencia C-804/01 resulta plenamente aplicable para el presente asunto, pues el contenido material de las normas objetadas en uno y otro acaso es análogo (...)

(...) Con base en lo expuesto, resulta evidente que el Congreso, al determinar el contenido del proyecto de ley objetado, se fundó en consideraciones de eficacia material de derechos constitucionales como fundamento para la concesión del beneficio tributario. Esta decisión legislativa, en cuanto escapa al decreto de exenciones respecto de ingresos tributarios del orden nacional, hace parte de la iniciativa legislativa ordinaria, en los términos del artículo 150 Superior.

Finalmente, en cuanto a las demás proposiciones normativas previstas por la norma objetada,

la Corte encuentra que ninguna de ellas se encuadra dentro de los argumentos de la objeción. Así, en primer lugar, debe advertirse que la determinación del valor a pagar por la laminación de la tarjeta militar no es un asunto que pertenezca al ámbito tributario, por lo que recae dentro de la iniciativa legislativa ordinaria, sin que sean aplicables las restricciones sobre la materia, en especial las previstas en el artículo 154 Superior.

Similares consideraciones son aplicables para el caso de la reducción del valor de la multa oponible a los remisos puesto que, en criterio de la Corte, una determinación de esta naturaleza no recae dentro del concepto de exención tributaria, en los términos expuestos, sino que, simplemente, se circunscribe a la delimitación, para un caso concreto, de una sanción pecuniaria que el mismo legislador había previsto en norma anterior. En efecto, el artículo 42 de la Ley 48 de 1993 establece el régimen de multas aplicables a los ciudadanos que al incumplir con las obligaciones legales relativas a la prestación del servicio militar obligatorio, adquieren la condición de remisos. A juicio de la Sala, la decisión congresional de fijar un régimen particular de sanciones pecuniarias, previstas por el mismo legislador, a favor de determinado grupo de la población, es un asunto que no guarda conexión con las exenciones de que trata el artículo 154 C. P., en tanto no refiere a la determinación del contenido y alcance de impuesto alguno, sino a la regulación de ingresos fiscales sin naturaleza tributaria, como es el caso de las multas. Así las cosas, la objeción presidencial planteada, fundada en la necesidad de aval gubernamental, no afecta la constitucionalidad de dicho apartado del proyecto de ley (...).

4. NECESIDAD

a) Después de cumplida la vigencia de la Amnistía otorgada por la Ley 1243 de 2008 la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, quedó sin facultades legales para realizar descuentos en las Jornadas Especiales o Regionales que desarrollaba el Ejército;

b) Los ciudadanos mayores de 25 años se encuentran en una difícil situación, dado que por su edad, será más compleja su incorporación; siendo la edad máxima de incorporación, los 28 años de edad. Sin embargo en la práctica no se realizan incorporaciones a mayores de 25 años;

c) Los ciudadanos que se encuentran realizando sus estudios universitarios son aplazados para definir su situación militar constantemente sin que logren obtener su libreta militar mientras cursan sus estudios. Al momento de obtener sus títulos profesionales se hace indispensable la libreta militar pero muchos de ellos tienen una edad en la cual ya no son incorporados presentándose una gran problemática con esta población;

d) La libreta militar es un documento necesario para acceder a un trabajo formal, por lo tanto, el presente proyecto encaja dentro del propósito del

Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos de lograr empleos dignos;

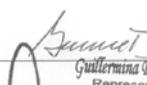
e) Según datos suministrados por la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, anualmente se reciben en los consulados en promedio, 680 solicitudes de colombianos residentes en el exterior para obtener la libreta militar, por ello resulta importante brindarles la ayuda que necesitan nuestros connacionales para que puedan obtener su libreta militar.

Sin embargo, consideramos que con campañas de difusión dirigidas a resolver la situación militar de los colombianos en el exterior, este número de solicitudes resultará inferior a las necesidades que tienen ellos.

Por lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Representantes:


ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR


Guillermina Bravo Montaña
Representante a la
Cámara por el Valle

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 012 con su correspondiente Exposición de Motivos, por los honorables Representantes, Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo y Carlos Eduardo Guevara.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2014

por medio de la cual se declara una política de campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la participación política del campesino y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

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

Artículo 2°. Definición de campesino. Un campesino es un hombre o una mujer, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos

y otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo de la mano de obra familiar y otras formas artesanales de organización del trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Los campesinos tienen derecho a obtener información adecuada con su actividad, incluyendo economía, mercado, políticas, precios, tecnología. Y participación en la planificación, formulación y aprobación del presupuesto para la agricultura nacional y local.

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

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

14. Los campesinos tienen derecho a fundar organizaciones independientes campesinas, y a la libertad de asociación con otros, para la protección de sus intereses y expresar sus opiniones de acuerdo con sus tradiciones y culturas, y recurrir a la acción pacífica directa para proteger sus derechos.

15. Los campesinos tienen derecho a la asistencia jurídica y comercial.

Artículo 5°. Actualización UAF. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 39 de la Ley 160 de 1994:

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

CAPÍTULO II

Acciones afirmativas en el sector educativo y de investigación

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

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

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

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

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

Artículo 9°. Financiación de investigaciones sobre campesinidad. Colciencias, y de las demás entidades encargadas de la promoción y desarrollo de la investigación científica y de la investigación formativa en Colombia, crearán un rubro específico para la financiación de investigaciones sobre campesinidad en Colombia, especialmente tendientes al fortalecimiento de los actores dentro del sector agrícola de la economía colombiana, y a la investigación y desarrollo de nuevos métodos de producción agrícola.

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

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

CAPÍTULO IV

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

Artículo 11. Igualdad de remuneración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, garantizarán que los campesinos tengan una remuneración igual o superior al Salario mínimo legal vigente, para lo cual dispondrán de indicadores anuales de seguimiento y monitoreo de los sectores rurales colombianos. Esta remuneración puede ser proporcional para el caso del trabajo por jornales o a destajo.

El Gobierno Nacional creará una política de seguridad social para trabajadores informales del campo, que garantice acceso a la salud y pensión con modelos de subsidio y especialidad a las necesidades propias del sector.

Artículo 12. Caja de Compensación Familiar Campesina. El Gobierno Nacional propiciará la

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo: Incentivar la conectividad campo ciudad mediante TIC. Lograr que en el año 2016 la totalidad del territorio rural de Colombia cuente con el servicio de las TIC.

Parágrafo 2°. Estimular y apoyar con incentivos tributarios, subsidios, créditos blandos, mejoramiento de vivienda, semilleros y semillas, fomento de la producción agroecológica, entre otros

a las familias que se comprometan con la protección y conservación de los recursos naturales e hídricos.

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

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

CAPÍTULO X

Disposiciones finales

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

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

Artículo 20. Servicios Públicos. Las entidades territoriales junto con el Gobierno Nacional, garantizará el acceso a los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales, teniendo en cuenta la Ley 142 de 1994 y las condiciones de prestación que establece la ley.

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

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

Bogotá, D. C. De los honorables Congresistas,

Guillermina Bravo Montañó
Representante a la
Cámara por el Valle

Guillermina Bravo Montañó
Representante a la
Cámara por el Valle

ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 013 con su correspondiente Exposición de Motivos.

Por honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo, Carlos Eduardo Guevara.

El Secretario General,

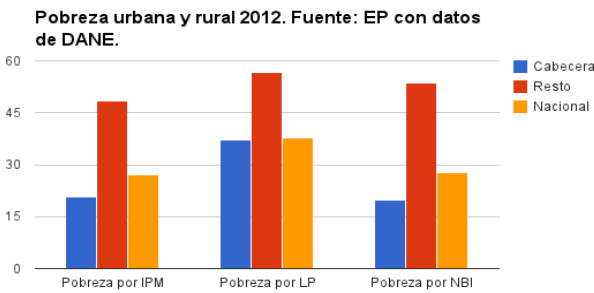
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTEXTO Y CONVENIENCIA

La Constitución Política Colombiana de 1991 excluyó e invisibilizó al campesinado Colombiano, “olvidó” a uno de los actores principales del país y eje central de la sociedad rural. El campesinado colombiano es un actor importante en el sustento de la soberanía alimentaria, la preservación de los recursos naturales. En la actual ruralidad, los campesinos y campesinas son uno de los sectores vulnerables más abandonados y discriminados¹ de Colombia.

El estudio de la economía campesina siempre se ha visto relegado a un segundo plano² sin ver la importancia que este presenta en el desarrollo económico de nuestro país; se ha podido establecer la situación y el pensamiento del campesinado en Colombia durante la última década, donde se pudo analizar que existe la creencia general que a mayor desarrollo, menor importancia del sector agropecuario y menor población rural. Sin embargo, a diferencia del nuestro, otros países desarrollados tienen un sector agrario fuerte, que les asegura la provisión de alimentos y genera efectos multiplicadores importantes en otros sectores.

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



Los campesinos necesitan que el Estado incentive la pertenencia por sus parcelas, por sus raíces, por su arraigo hacia el campo; así estos no tienen que salir de su tierra a aventurar en el área urbana. La situación precaria se refleja incluso en el défi-

1 Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. United Nation. General Assembly. February 2012. P. 9.
2 Ibídem. P. 3.

cit de vivienda campesina que alcanza a 68,25%, gráficamente lo podemos mostrar así (Elaboración propia fuente DANE):



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

El informe de Desarrollo Humano de 2011 “Colombia rural, razones para la Esperanza” del PNUD. Según este informe cerca de 32 millones de colombianos, el 68,4% de la población, son “Habitantes urbanos”. Pero la mayor parte de su territorio, el 94,4% es decir, 1.954.465 kms. Es rural (31% pertenece a resguardos indígenas); un espacio ligeramente poblado o totalmente yermo. Dice el informe que las tres cuartas partes (75,5%) de los municipios del país son predominantemente rurales. En esos 846 municipios vive el 31,6% de la población, cerca de 15 millones de personas. es decir que hay 13 habitantes por km cuadrado. En la parte “urbanizada” hay 364.

Según el DANE, los 100 municipios más poblados de Colombia van de Bogotá a Puerto Tejada (Cauca). El informe señala que “Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural³.

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

Por esto valdría la pena proponerse un programa de desarrollo del sector rural y agrícola que implique no sólo la unión de esfuerzos del Estado y de todos los sectores, sino también un cambio de mentalidad con relación a la propiedad y explotación de la tierra. Dentro de los principales cuellos

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

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

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

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

En general, se debe capacitar al productor pequeño y mediano, en forma individual y comunitaria, con el fin de crear empresarios a escala y, a través de asociación o individualmente, dinamizar la producción. Para esto, es necesario fomentar la transferencia de tecnología a nivel municipal y regional tanto en producción agropecuaria, como en el manejo de productos de cosecha, en la transformación primaria y en aspectos económicos y administrativos. Programas y proyectos que permitan el acceso a la información tecnológica y de

3 (<http://pnudcolombia.org/indh2011/>).

lineamientos de política y otros programas del Estado, son fundamentales para la igualdad de oportunidades de la población rural.

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

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

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

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

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

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

La comunidad internacional tiene su mirada puesta en el campo, el Comité Asesor presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas informe donde consta “a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos huma-

nos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad en frente al hambre y la pobreza” (párrafo 63 – Documento A/HRC/19/753, traducción tomada de FIAN Internacional).

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) en su 21 sesión en septiembre de 2012 decide sobre medidas para proteger los derechos de los campesinos, siendo los productores de alimentos a pequeña escala que tienen el rol fundamental de alimentar a la población mundial, el estudio realizado por el comité asesor que identifica 5 causas de discriminación y vulnerabilidad de los campesinos.

1. La expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzosos.

2. La discriminación sexual.

3. La ausencia de reforma agraria y de políticas de desarrollo rural.

4. La ausencia de salarios mínimos y de la protección social en el contexto de privatización de la tierra.

5. La represión y penalización de los movimientos de defensa de los derechos de las personas que trabajan en zonas rurales.

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

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

Las disposiciones generales de la presente ley se fundamentan en las conclusiones y proyección de resolución propuesta en el informe del “Cou-

ncil Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural áreas”, por lo cual se copian algunas de sus determinaciones por ser altamente pertinentes para el caso colombiano.

MARCO LEGAL

- **Ley 160 de 1994**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
 - **Ley 811 de 2003**, por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.
 - **Ley 731 de 2002**, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- De los honorables Congressistas,



CONTENIDO

Gaceta número 365 - Jueves, 24 de julio de 2014
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2014 CÁMARA	Págs.
por la cual se crea la categoría de Sistemas Fluviales Protegidos susceptibles de protección y reserva medioambiental.	1
PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA	
por la cual se convierte en política de Estado el Programa de Cero a Siempre.	5
PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2014 CÁMARA	
por la cual se desarrolla el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, relacionado con el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se modifica la Ley 734 de 2002 y se dictan otras disposiciones.	8
PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2014 CÁMARA	
por medio de la cual se crean condiciones para el acceso a lossubsidiosenviviendaruralourbanaanivelnacional, y se dictan otras disposiciones.....	10
PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2014 CÁMARA	
por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.	13
PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2014 CÁMARA	
por la cual se establecen las jornadas especiales para resolver la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años y se dictan otras disposiciones.	15
PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2014	
por medio de la cual se declara una política de campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la participación política del campesino y se dictan otras disposiciones.	18