



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 527

Bogotá, D. C., viernes, 22 de julio de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se crea la Ley de Dislexia
y Dificultades de Aprendizaje.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la educación en personas que padecen Dificultades de Aprendizaje (DA).

Artículos 2°. *Definición.* Entiéndase por Dificultad de Aprendizaje, aquella alteración neurobiológica que afecta los procesos cognitivos relacionados con el lenguaje, la lectura, la escritura y el cálculo matemático en sus diferentes niveles.

Artículo 3°. *Autoridad competente.* Será el Ministerio de Educación Nacional de Colombia el encargado de reglamentar y velar por el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. *Política integral.* El Ministerio de Educación deberá realizar una política integral encaminada a aquellas personas que padecen de Dificultades de Aprendizaje.

Dentro de la reglamentación por parte del Ministerio de Educación, este deberá cumplir con los postulados contemplados en la presente ley.

Artículo 5°. *Postulados.* Con el fin de crear una política integral vinculante, la regulación que trata el artículo 3° de la presente ley, deberá desarrollar los siguientes aspectos:

1. Crear procedimientos para la detección temprana de personas con DA en instituciones, colegios y universidades del orden público y privado.
2. Crear capacitaciones a docentes para la detección temprana de personas con DA en instituciones, colegios y universidades del orden público y privado.

3. Adaptar el currículo de cada institución, colegio y universidad del orden público y privado para personas con DA, de manera tal que el estudiante tenga una cobertura integral en atención a las necesidades y requerimientos de cada caso en particular.

4. Coordinar junto con las entidades territoriales campañas de concientización sobre dislexia y Dificultades de Aprendizaje.

Artículo 6°. *Adaptación del currículo.* Conforme lo dispone el artículo 5° en su numeral 3 de la presente ley, los currículos deberán adaptarse según las siguientes consideraciones:

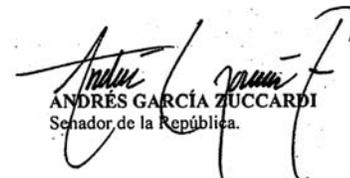
1. Dar prioridad a la oralidad en la enseñanza y en la metodología de evaluación.
2. Mayor tiempo para la presentación de tareas, trabajos y/o evaluaciones.
3. Evitar que el estudiante realice actuaciones que le generen estrés tales como lecturas en voz alta y copiados extensos a través de dictados.

4. Permitir el uso de medios tecnológicos que permitan suplir sus dificultades de aprendizaje.

Artículo 7°. *Dictamen médico.* Para poder ser beneficiario de la presente ley, es requisito que el médico tratante del régimen contributivo o subsidiario según el caso, emita dictamen médico especificando el grado de DA.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

La presente ley tiene como objetivo primordial velar por las personas que en la actualidad padecen de dificultades específicas de aprendizaje como en lectura, escucha, ortografía, habla, razonamiento y matemáticas.

2. El caso colombiano

En Colombia muchas son las personas que en la actualidad sufren de dificultades de aprendizaje, aproximadamente el 15%¹ tiene problemas de aprendizaje, lo que conlleva a concluir falta de rendimiento, indisciplina y falta de concentración en los estudiantes.

En la actualidad no hay una ley que trate específicamente las dificultades del aprendizaje y las formas de prevenirlo, por lo cual es necesario que desde el Congreso de la República llevemos a cabo una ley que pueda suplir las necesidades de las personas que en la actualidad tienen estas dificultades de aprendizaje.

“El 60 por ciento de los niños en Colombia tienen problemas de lecto-escritura.

Una investigación de la Universidad de la Sabana, reveló que el 60 por ciento de los niños que ingresan al sistema escolar en la primera etapa tienen problemas de lecto-escritura, por lo que propuso un ‘revolcón’ en el método de enseñanza.

Una investigación de la Universidad de la Sabana, reveló que el 60 por ciento de los niños que ingresan al sistema escolar en la primera etapa tienen problemas de lecto-escritura, por lo que propuso un ‘revolcón’ en el método de enseñanza.

Rosa Julia Guzmán, directora de la línea de investigación de infancia, explicó que los menores que cursan entre transición y segundo de primaria enfrentan esta dificultad, que a su vez se convierte en un problema de salud pública en la medida en que son remitidos por los docentes a terapias de lenguaje y hasta psicológicas.

La investigación realizada con un grupo de niños menores de 8 años, demostró que los niños están teniendo serias dificultades en lectura y escritura por culpa del modelo básico de enseñanza.

Según Guzmán, el estudio pretende que en el modelo educativo deje de importar tanto el aprendizaje de lo motriz y el juego en los niños, que es sistema predominante en la enseñanza primaria.

La Asociación Colombiana de Educación Preescolar avaló las cifras y las atribuyó en parte a la mala preparación de los docentes.

La presidenta de la asociación Marta Valencia, dijo que ya se está trabajando con los maestros en replantear el modelo pedagógico, para que el aprendizaje no se agote solo con el juego con los niños.

Víctor Vergara, docente especializado en preescolar, dijo que hay normas del Ministerio de Educación

que limitan la profundización en la enseñanza de los niños y que establece un modelo más lúdico en la primera etapa.

Por eso un grupo de profesores propuso que la formación de los niños quede en manos de un solo docente hasta segundo de primaria para que haya un acompañamiento.

La viceministra de Educación Básica, Juana Inés Díaz, dijo que los problemas no se le pueden atribuir a normas sino a la metodología y a la preparación de los docentes. Anunció que en los próximos meses se realizarán talleres con los docentes de primer grado con un modelo brasileño para reducir las cifras de deserción y repetición en los niños”².

3. Autonomía universitaria

Es muy clara la normatividad colombiana en establecer que existe autonomía de pécsum y de autorregulación de las Universidades; sin embargo, frente a estos casos, la Corte Constitucional ha manifestado que esta autonomía tiene ciertas restricciones las cuales deben ajustarse al ordenamiento jurídico y al estado social de derecho, así como también al interés general y el bien común. Al respecto la Corte Constitucional bajo su fallo de Tutela T-1073 de 2016 determinó lo siguiente:

“3.2. La autonomía universitaria

La autonomía universitaria se fundamenta en la libertad que tienen las universidades de regular las relaciones que surgen en desarrollo de la actividad académica, pudiendo establecer un conjunto de disposiciones que regirán a su interior, en todos sus aspectos académicos, administrativos y financieros.

En criterio de esta corporación, se ha considerado que la autonomía universitaria es ‘la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior’³.

Por su parte, la Constitución Política en su artículo 69 reconoce en forma expresa la autonomía de los centros de educación superior, como una garantía para que las universidades puedan ‘darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley’.

Así, las universidades con fundamento en el principio de autonomía, encuentran respaldo en la esco-gencia y aplicación de las reglas que le permitirán autodeterminarse y cumplir con la misión y objetivos que les son propios, estableciendo una estructura y pautas administrativas acordes con su ideología, para cumplir con sus fines académicos.

Sin embargo, este principio de autonomía universitaria tampoco puede constituirse en un derecho absoluto, que desconozca las normas y pautas mínimas establecidas en el ordenamiento jurídico, sino que encuentra sus límites en el orden público, el interés

¹ Revista *Semana Online*, 30 de julio de 2013. <http://www.semana.com/opinion/articulo/los-problemas-aprendizaje/62229-3>.

² Caracol Radio, siete de julio de 2007. http://caracol.com.co/radio/2007/07/12/nacional/1184237340_452758.html.

³ Sentencia T-310 de 6 de mayo de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

general y el bien común, todo dentro de la preceptiva superior correspondiente.

En Sentencia T-515 de 15 de noviembre de 1995⁴, la Corte señaló:

'La autonomía universitaria de manera alguna implica el elemento de lo absoluto. Dentro de un sentido general, la autonomía universitaria se admite de acuerdo a determinados parámetros que la Constitución establece, constituyéndose, entonces, en una relación derecho-deber; lo cual implica una ambivalente reciprocidad por cuanto su reconocimiento y su limitación están en la misma Constitución. El límite a la autonomía universitaria lo establece el contenido Constitucional, que garantiza su protección pero sin desmedro de los derechos igualmente protegidos por la normatividad constitucional'.

En consecuencia, el principio de la autonomía universitaria involucra derechos fundamentales como el de educación, libertad de cátedra y la participación, que son igualmente importantes a este"⁵.

4. Derecho a la educación

Dentro del artículo 67 Constitucional se determina la educación como un servicio público y con función social.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Igualmente, manifiesta lo siguiente:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Más adelante dice la Carta Política:

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

Igualmente, la Ley 115 de 1994, en sus artículos 1° y 46 lo siguiente:

Artículo 1°. Objeto de la ley. *La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.*

La presente ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cum-

⁴ Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Sentencia T-513 de 9 de mayo 1997, M. P. Jorge Arango Mejía.

ple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles pre-escolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar; a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

Artículo 46. Integración con el servicio educativo. La educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.

Los establecimientos educativos organizarán directamente o mediante convenio, acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos.

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

Parágrafo 1º. Los Gobiernos nacional y de las entidades territoriales podrán contratar con entidades privadas los apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológicos necesarios para la atención de las personas a las cuales se refiere este artículo, sin sujeción al artículo 8 de la Ley 60 de 1993, hasta cuando los establecimientos estatales puedan ofrecer este tipo de educación.

Parágrafo 2º. Las Instituciones Educativas que en la actualidad ofrecen educación para personas con limitaciones, la seguirán prestando, adecuándose y atendiendo los requerimientos de la integración social y académica, y desarrollando los programas de apoyo especializado necesarios para la adecuada atención integral de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas o mentales. Este proceso deberá realizarse en un plazo no mayor de seis (6) años y será requisito esencial para que las instituciones particulares o sin ánimo de lucro puedan contratar con el Estado.

Dentro del artículo anteriormente puesto en conocimiento, vemos cómo es desde la Constitución es necesario velar por la educación y frente a las personas que cuentan con alguna incapacidad psíquica, sensorial, emocional y físicas, pero no hacemos referencia exacta a las personas normales pero que tienen alguna dificultad de aprendizaje per se, que pueden ser personas normales pero que tienen algún tipo de dificultad leve que les permite entender algunos conocimientos específicos como idiomas, ortografía y matemáticas.

De esta manera la Corte Constitucional dentro de su fallo de Tutela número T-1073 de 2006 dijo lo siguiente:

“3.1. El derecho a la educación especial

La Constitución en su artículo 47 dispone que el Estado adelantará una política de rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieren. A su vez, el artículo 68 inciso final consagra la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, como obligaciones especiales del Estado.

En concordancia con lo anterior, la Ley 115 de 1994, en su artículo 1º define la educación como un ‘proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes’, pero, también incluye como parte integrante del servicio educativo, la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales (artículo 46 ibídem).

De manera que el derecho a la educación se extiende a los procesos de formación especial, por expresa disposición constitucional y legal.

Entonces, la educación especial no permitirá la negación del derecho constitucional de acceso y duración en el sistema educativo, siendo deber de las instituciones tanto públicas como privadas contribuir a la solución de los problemas propios de personas con necesidades peculiares.

Es más, una vez admitidas estas personas, la Universidad debe propender por la permanencia del estudiante, dándole el suficiente apoyo y los estímulos que necesite para que pueda superar el proceso educativo, a fin de ampliar sus oportunidades de apropiada inserción en la sociedad.

Un reciente pronunciamiento de la Sala Séptima de Revisión de esta corporación –Sentencia T-884 de octubre 26 de 2006– hace un recuento jurisprudencial, concluyendo que la población con discapacidad constituye un grupo social de especial protección constitucional, contra la situación de marginalización en que ha permanecido a lo largo de la historia, lo cual implica que las autoridades públicas adopten medidas enderezadas a eliminar todas las formas de discriminación, mediante acciones afirmativas que garanticen su pleno disfrute de los derechos de los cuales son titulares.

Explica la sentencia en mención:

‘En varias oportunidades, esta Corte se ha ocupado de casos en los cuales se alega la vulneración del derecho a la educación de personas con discapacidad. Para determinar la manera en la cual la jurisprudencia constitucional ha interpretado esta garantía y el alcance que ha dado a la misma, a continuación la Sala realizará una breve reconstrucción de los precedentes más relevantes en la materia.

En Sentencia T-429 de 1992, esta Corporación estudió el caso de una niña a quien se le condicionó el ingreso a tercer año de bachillerato a la presentación previa de los resultados de un encefalograma y un diagnóstico neurológico, por cuanto sus profesores

consideraban que tenía dificultades de aprendizaje y, en consecuencia, requería educación especial. El juez de instancia concedió el amparo, pero dispuso que el padre de la menor debía demostrar, dentro del término de cuatro meses, que ella no precisaba educación especial, por lo que la Corte decidió que la permanencia de la niña no podía estar condicionada a la aportación por parte de sus padres de prueba alguna que certificara si la niña requería o no atención especializada. Consideró que el derecho a la educación de los niños y las niñas es un derecho fundamental prevalente y que, por consiguiente, 'el Estado debe asegurarles las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo'. En este caso, adicionalmente, tuvo en cuenta que a la menor lesionada en sus derechos se le debía garantizar un proceso educativo que atendiera el principio de integración, esto es, en el sistema general de educación, por cuanto la segregación de los menores con algún tipo de limitación 'sociocultural, psicoafectiva, cognoscitiva o neurocortical' en instituciones de educación especial implicaba una discriminación ya fuera directa o indirecta. Así lo señaló esta Corporación:

'Desde sus orígenes [los niños con limitaciones] son ubicados, con todas sus consecuencias, en el centro mismo del paradigma normal-anormal, con una alta carga de discriminación implícita o explícita, a la cual contribuye en buena medida la propia rotulación. Surge así, pues, una desigualdad que habrá de incidir negativamente en las oportunidades diversas ofrecidas a los niños, según que se hallen ubicados en los terrenos de la normalidad o de la anormalidad, respectivamente.'

(...)

La educación ordinaria, por el contrario, es la que se ofrece a todos los niños sin reparar en sus eventuales limitaciones o necesidades especiales. Supone el acceso y permanencia al mundo de lo común y corriente, vale decir, de la cotidiana normalidad. Los procedimientos y prácticas pedagógicas son, pues, los requeridos para la formación del niño 'normal'.

(...)

La igualdad de oportunidades es no solo condición necesaria de la democracia constitucional contemporánea sino parte consubstancial del Estado social de derecho en que se ha transformado Colombia, por virtud de lo dispuesto en el artículo primero de su Constitución vigente. Implica no solo la ausencia de discriminaciones sino también ayuda efectiva para que quienes se encuentren en situación de inferioridad o desventaja puedan remediarlas eficazmente.'

Así, esta Corporación privilegió la formación escolar de los niños con discapacidad dentro del sistema general de educación, antes que en sistemas especiales que los aislen, al considerar que la primera favorece en mayor medida la integración y rehabilitación de los menores a la sociedad⁶.

⁶ En Sentencia T-513 de 1999, la Sala Sexta de Revisión reiteró este precedente al revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la acción de tutela presentada en favor de un menor que padecía parálisis de las piernas e hidrocefalia, y a quien las directivas de una institución educativa le impedían el ingreso al plantel. Este fallo

Más adelante, en Sentencia T-1134 de 2000, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional se ocupó del caso de una niña de 8 años con hipoacusia neurosensorial bilateral, a quien se le impidió matricularse para cursar 2° de primaria, a pesar de haber estudiado el año lectivo anterior en dicho plantel educativo con resultados satisfactorios. La institución argumentó para tomar dicha decisión, que la escuela no contaba con los medios adecuados para tratar de manera especial el caso de la menor con limitación auditiva. No obstante, la Corte consideró que, en atención a que la menor recibía los servicios de una institución especializada en realizar acompañamiento en el proceso educativo de personas con deficiencias auditivas que había ofrecido asesoría al personal docente del plantel de educación regular en que la niña se encontraba cursando la primaria, la carga que debía asumir la institución no resultaba irrazonable o desproporcionada. Lo anterior, por cuanto el proceso educativo iniciado por la menor en un ámbito escolar para niños oyentes 'implica[ba]' importantes avances para alcanzar una mejor 'oralización'. Concluyó, pues, esta Corporación que 'la exclusión de la menor que sufre de hipoacusia podría perjudicar ese constante proceso de adaptación, percepción y conocimiento de la realidad, esto es, su relación con el mundo que la rodea'.

Sin lugar a dudas, los conocimientos que la niña adquiera en la referida escuela son valiosos instrumentos de rehabilitación que, a la postre, no solamente van a redundar en pro de ella, individualmente considerada, sino en beneficio general.

En efecto, tales condiciones educativas van a permitir a la menor un desarrollo más adecuado, relativo a su particular circunstancia (toda vez que está probada la tendencia a que las dificultades de comunicación disminuyan). Y también se va a ver beneficiada la sociedad puesto que esa persona ya no será vista como una 'carga' sino que, por el contrario, podrá aportar al desarrollo colectivo'.

Por último, en Sentencia T-150 de 2002, la Corte revisó los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela interpuesta por un ciudadano invidente que consideraba vulnerado su derecho fundamental a la educación por parte del SENA al negarle el ingreso con base en su limitación, afectación que se hacía aún más evidente, por cuanto había aprobado el

destacó que el principio de integración obedece a claros preceptos de nuestro ordenamiento jurídico, como el artículo 47 de la Constitución Política y las Leyes 115 de 1994 y 361 de 1997. De igual manera, en Sentencia T-1482 de 2000, la Corte dio aplicación al principio de integración en el caso de varios menores cuyas aulas especiales fueron cerradas. La institución educativa en la que se encontraban ofreció, entonces, como alternativa para los niños su integración a las aulas regulares, lo cual, en criterio de sus padres, constituía una vulneración del derecho a la educación especial de los menores. La Sala Segunda de Revisión señaló que la normatividad colombiana que rige la materia encontró un punto intermedio al establecer la integración, pero con apoyo especializado, tal y como se dio en el caso puesto en su conocimiento, lo cual le permitió colegir que no se presentaba vulneración de derecho fundamental alguno de los menores en cuyo nombre había sido invocada la acción de tutela.

examen de ingreso al programa de 'Administrados de Puntos de Venta' al que aspiraba y se encontraba pre-seleccionado. La Corte, después de realizado el test estricto de razonabilidad en materia de igualdad, encontró que la decisión del SENA resultaba discriminatoria y, por consiguiente, inadmisibile y lo expresó en estos términos:

'No es razonable que se impida a una persona que no goza del sentido de la vista, realizar un programa educativo para el que se encuentra académicamente preparado bajo los argumentos señalados según el análisis realizado⁷. Por medio de esta decisión se cierra la legítima aspiración del accionante de acceder a la formación técnica profesional que proporciona una entidad del Estado'.

Recordó al respecto que la Corte ya ha tenido oportunidad de señalar que 'si bien las personas con limitaciones físicas pueden generar un esfuerzo adicional de parte de la institución educativa, este suele resultar razonable a la luz de las ventajas que tiene para la persona que padece discapacidad, asistir a una institución educativa ordinaria'⁸.

... Si bien dos de los precedentes citados resolvieron asuntos en los que los sujetos cuyos derechos se vieron comprometidos, eran niños, y, por consiguiente la protección especial en tanto que personas con discapacidad era reforzada, en virtud de la prevalencia de los derechos de los menores sobre los de los demás, la subregla que se extrae de la jurisprudencia referida es la siguiente: las instituciones del sistema de educación general tienen el deber de permitir a las personas con discapacidad el acceso a tal derecho en entornos integrados, a fin de contribuir en su proceso de integración social, así ello implique un esfuerzo adicional razonable de su parte, pues tal proceso debe ser impulsado por directo mandato constitucional (C. P. artículo 47). (Se subraya).

Bien puede reafirmarse que la educación, bien sea especial, tiene una doble connotación jurídica, pues es un derecho de la persona, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia, y un servicio público que cumple una función social.

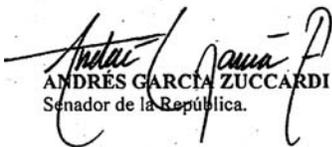
En esta medida, el derecho a la educación demanda el cumplimiento de ciertas obligaciones académicas

y administrativas, en cuanto que la educación tiene en la Constitución una proyección de deber.

Es decir, aunque se reconoce a todo ser humano la posibilidad de recibir una formación acorde con sus habilidades, cultura y tradiciones, también se impone a sus titulares el compromiso de cumplir con las obligaciones académicas y disciplinarias que correspondan''.

Por estas razones y de acuerdo a la importancia del proyecto de ley, estamos presentando los autores a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de la referencia por cuanto creemos la importancia y la necesidad del mismo para los colombianos que hacen parte de nuestro territorio nacional.

Del Senador,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 21 del mes de julio del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 24 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Andrés García Z.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 24 de 2016 Senado**, por medio de la cual se crea la **Ley de Dislexia y Dificultades de Aprendizaje**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Andrés García Zuccardi. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y enviase copia del

⁷ Cabe recordar que el inciso primero del artículo 11 de la Ley 361 de 1997 señala: "En concordancia con lo establecido en la Ley 115 de 1994, **nadie podrá ser discriminado por razón de su limitación, para acceder al servicio de educación ya sea en una entidad pública o privada y para cualquier nivel de formación**". Por su parte, el parágrafo único del artículo 12 de la Ley 361 de 1997 indica: "Todo centro educativo de cualquier nivel deberá contar con los medios y recursos que garanticen la atención educativa apropiada a las personas con limitaciones. **Ningún centro educativo podrá negar los servicios educativos a personas limitadas físicamente**, so pena de hacerse acreedor de sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales hasta el cierre del establecimiento. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso" (negritas fuera de texto).

⁸ Hace referencia a la Sentencia T-1134 de 2000, antes comentada en la providencia citada.

mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada y se busca mejorar las condiciones en las que los vigilantes prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada. – Ley del Vigilante.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley crea un marco jurídico para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia sobre las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada; además, establece un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia.

Artículo 2°. *Definiciones.*

1. Para efectos de la definición de cooperativa de vigilancia y seguridad privada se adoptará la establecida en el artículo 23 del Decreto Ley 356 de 1994.

2. *Personal operativo de vigilancia y seguridad privada.* Denominación que agrupa a todas aquellas personas dedicadas al desarrollo de las actividades de vigilancia y de seguridad privada vinculadas con los prestadores del servicio de vigilancia y seguridad privada, incluyendo a las empresas de seguridad y vigilancia privada y a las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada.

CAPÍTULO II

Cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada

Artículo 3°. *Condiciones laborales.* Las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada deberán respetar los derechos laborales de sus miembros, trabajadores y asociados, siéndoles aplicable lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo en cuanto a protección de derechos laborales.

Se asegurarán de cumplir con las condiciones mínimas de remuneración, horario, aportes a salud y pensión, riesgos profesionales, cesantías, vacaciones, primas, los demás derechos establecidos en esta ley y demás derechos que tengan los empleados de otro tipo de empresas de vigilancia por su tiempo laborado. En ningún caso un socio podrá devengar como remuneración un valor inferior al que devengaría como empleado de una empresa de vigilancia.

Artículo 4°. *Normas complementarias e inspección de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.* Las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada se regirán por las normas establecidas para las empresas de vigilancia y seguridad privada, en lo pertinente.

Para ejercer la inspección, control y vigilancia especializada sobre las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada tendrá las funciones y facultades establecidas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 con excepción del numeral 23 del mismo artículo.

CAPÍTULO III

Desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia

Artículo 5°. *Actividad de alto riesgo.* La labor del guarda de seguridad se considera una actividad de alto riesgo, y como tal contará con las mismas protecciones y beneficios establecidos para este tipo de labores.

Artículo 6°. *Seguro de vida individual.* Cada empresa, cooperativa especializada, departamento de seguridad y vigilancia privada contratará anualmente un seguro de vida individual que ampare al personal operativo de su respectiva organización.

Este seguro cubrirá al personal operativo durante las veinticuatro horas del día.

Parágrafo 1°. Los recursos para la contratación de este seguro deberán ser provistos por la respectiva empresa, cooperativa especializada o departamento de seguridad, y serán requisito para obtener, mantener o renovar la licencia de funcionamiento.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la materia en los seis meses posteriores a la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. *Incentivos para la vinculación de personas mayores o en condición de discapacidad.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá en un término no mayor a seis meses un decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas de vigilancia y seguridad privada o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que en personal operativo tengan personas con discapacidad o personas mayores de 45 años, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

Artículo 8°. *Jornada suplementaria aplicable al sector de vigilancia y seguridad privada.* Los trabajadores del sector de vigilancia y seguridad privada podrán, previo acuerdo con el empleador, laborar máximo en jornadas laborales diarias de doce (12) horas, sin que esto implique que se exceda la jornada máxima semanal incluyendo las horas suplementarias, autorizadas en la legislación laboral nacional vigente.

Para esto se mantendrá el tope de la jornada ordinaria en ocho horas y se podrá extender la jornada suplementaria hasta por cuatro (4) horas adicionales diarias.

En todo caso se deberá respetar el descanso establecido en la normativa laboral vigente.

Parágrafo. En todo caso se aplicará a los trabajadores del sector de vigilancia y seguridad privada lo contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo o convenciones colectivas sobre remuneración a la jornada de trabajo complementaria, domingos y festivos y descansos compensatorios, derechos que serán reconocidos y pagados a partir de las ocho (8) horas diarias de la jornada laboral ordinaria.

Se garantiza el pleno reconocimiento y pago de los derechos salariales, laborales y prestacionales contemplados en la legislación colombiana o convenciones colectivas suscritas entre las empresas y las organizaciones sindicales.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1539 del 26 de junio de 2012:

Artículo 1°. Las personas naturales que sean vinculadas o que en el momento de la entrada en vigencia de la presente ley estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego deberán obtener el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, el que debe expedirse con base en los parámetros establecidos en el literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006 por una institución especializada registrada y certificada ante autoridad respectiva y con los estándares de ley. La vigencia del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego expedido a las personas mencionadas en el presente artículo tendrá una vigencia de cinco (5) años.

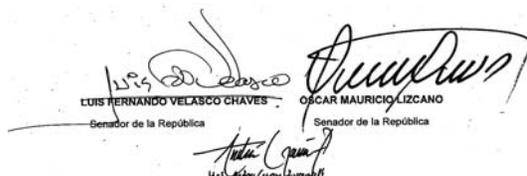
El examen psicofísico de que trata el artículo 11 de la Ley 1119 de 2006 podrá ser realizado por las instituciones prestadoras de servicios (IPS).

Parágrafo 1°. El certificado de aptitud psicofísica a que hace referencia el presente artículo, será costeadado por las ARP a la cual estén afiliados los trabajadores. El Gobierno nacional reglamentará lo contenido en el presente parágrafo.

Parágrafo 2°. En todo caso los resultados de este examen no podrán ser causales de despido por parte del empleador.

Artículo 10. *Día Nacional del Guarda de Seguridad.* Se establece el 27 de noviembre como el Día Nacional del Guarda de Seguridad. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y los gremios representativos del sector podrán organizar actos protocolarios y culturales con el fin de destacar el valor y el compromiso de este grupo de trabajadores para con la seguridad y la convivencia ciudadana.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



 LUIS HERNANDO VELASCO CHAVES OSCAR MAURICIO LIZCANO

 Senador de la República Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones preliminares

El proyecto de ley que se presenta al honorable Senado de la República pretende delimitar las competencias de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sobre las cooperativas especializadas de vigilancia, así como establecer un marco jurídico para el adecuado ejercicio de las funciones del personal operativo de las empresas y cooperativas de vigilancia.

El servicio de vigilancia y seguridad privada revisa especial importancia para el país en dos dimensiones; en primer lugar, su desarrollo tiene un efecto ampliamente positivo para la economía nacional, siendo una importante fuente de generación de empleo y de dinamización de la economía. En segundo lugar, la vigilancia y seguridad privada es un medio para “(...) disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas” (Corte Constitucional, 2004).

2. Importancia económica



Gráfica 1. Histórico servicios de vigilancia y seguridad privada, Fuente: Informe de Rendición de Cuentas. SVSP. 2015.

Según el informe de Rendición de Cuentas del año 2015 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP), el sector de vigilancia ha mostrado una tendencia creciente en los últimos 20 años. Como se evidencia en la gráfica 1, se pasa de 763 servicios de vigilancia y seguridad privada en 1994 a 6.171 en el año 2015, lo que representa un crecimiento del 708% para dicho periodo.

Uno de los grandes retos que este crecimiento ha traído consigo para el sector tiene que ver con la capacidad estatal y el buen gobierno empresarial de las empresas y cooperativas de vigilancia con el fin de garantizar condiciones dignas y de formalidad al personal operativo del sector. Según información oficial, entre 2009 y 2011 las principales quejas en contra de los servicios vigilados, incluyendo las interpuestas por las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada, estuvieron relacionadas con “No cancelar liquidaciones laborales, ausencia de cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pensiones o cotizaciones por debajo del ingreso base de cotización (IBC), la no cancelación de liquidaciones laborales, [y la] no cancelación de horas extras” (Min-Trabajo, julio 2012).

A lo anterior debe sumarse que el sector de vigilancia y seguridad privada ha estado caracterizado por largas jornadas laborales y que, para el caso de las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad

privada, la condición de asociados de su personal operativo ha propiciado que exista una desigualdad en las condiciones laborales entre estos y los empleados de las empresas de vigilancia; así, por lo general al personal operativo de las cooperativas no se le reconocen cesantías, vacaciones, primas ni demás disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Según el informe presentado por la SVSP y el Ministerio de Defensa, “Estado del Sector de Vigilancia y la Seguridad Privada en Colombia”, y como se observa en la gráfica 2, en el 2014, de los 240.103 empleos directos que generó el sector, el 64,7% pertenece a personas entre los 18 y los 40 años, lo que evidencia una gran concentración del personal operativo en este rango de edad y la dificultad de personas mayores de 55 años para emplearse en el sector, representando apenas el 5,5% del total.



Gráfica 2. Edad del personal operativo vinculado al sector. Fuente: Informe de Rendición de Cuentas. SVSP. 2015.

Según información presentada por la SVSP y el Ministerio de Defensa “Estado del Sector de Vigilancia y la Seguridad Privada en Colombia”, en el 2014, de los 240.103 empleos directos que generó el sector, solo el 0,06% presenta algún tipo de discapacidad.

La tabla 1 muestra la caracterización presentada en el informe de la SVSP de las personas con algún tipo de discapacidad.

Tabla 1. Personas con discapacidad

TIPO DE DISCAPACIDAD	PERSONAL
Discapacidad extremidades inferiores	51
Discapacidad visual	46
Discapacidad extremidades superiores (tronco, cuello y cabeza)	31
Discapacidad auditiva	24
Discapacidad intelectual o mental	4
Ninguna	219.545
No se encuentran registradas	20.402
Total	240.103

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas. SVSP. 2015.

Sobre este tema, la Ley Estatutaria 1618 de 2013¹ estipula en su artículo 13, numeral 1, una serie de beneficios que buscan incentivar la inclusión al mercado

¹ “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

laboral de personas en condiciones de discapacidad: “El Gobierno nacional (...) expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores” (artículo 13, Ley Estatutaria 1618 de 2013).

El presente proyecto de ley complementa la normativa vigente sobre la materia al extender los incentivos de las empresas para la vinculación de personas mayores de 45 años o en condición de discapacidad a las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada, dado que es un sector con una enorme potencialidad de demanda de este personal.

3. Evolución normativa

La vigilancia y seguridad privada en Colombia se han vinculado al proceso económico del país desde hace aproximadamente cuatro décadas, motivo por el cual, naturalmente, su reglamentación ha sufrido modificaciones importantes (SVSP, 2015, p. 4). La expedición de licencias de funcionamiento a los servicios de vigilancia y seguridad privada estuvo inicialmente a cargo de la Policía Nacional y posteriormente del Ministerio de Defensa Nacional. A principios de la década de los noventa dicha reglamentación pasó a manos del Servicio de Inteligencia Colombiana (SIC) y posteriormente al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). (SVSP, 2015, p. 4).

Es interesante observar que el sector de vigilancia ha sido regulado históricamente a través del otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias². Una vez se establecieron las bases jurídicas para regular al sector, en 1994 el Gobierno nacional expide el Decreto Ley 356, “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada” (Decreto Ley 356 de 1994).

Ahora bien, el crecimiento del sector no riñe con el monopolio de las armas por parte del Estado, como lo consagra el artículo 223 de la Constitución Política:

“Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. (...) Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale” (Constitución Política de Colombia, artículo 223).

² Es así como en 1993 se sancionó la Ley 61, “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos y para reglamentar la vigilancia y seguridad privada”. Dicha ley fue complementada con la Ley 62 del mismo año, “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Así mismo, que el ejercicio de las actividades de vigilancia y seguridad privada de ninguna manera riñe con la misión de la fuerza pública, ni siquiera bajo la tesis que la situación de orden público del país desborde su capacidad, como lo señala la Corte Constitucional en el año 1994:

“(…) la incapacidad material de la fuerza pública para contrarrestar la delincuencia no puede servir de argumento para justificar el hecho de que la sociedad civil se organice y se aprovisione de armas con el fin de asumir la función de defensa individual o colectiva, pues ello contraviene el principio de eficacia jurídica e institucional” (Corte Constitucional, 1997).

Esto es complementario con la idea de que el objeto de la vigilancia y seguridad privada se refiere a la seguridad ciudadana ordinaria “(…) cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario” (Corte Constitucional, 2004).

Entre algunas otras, por las anteriores consideraciones ha habido iniciativas que han pretendido regular algunos aspectos de la vigilancia y seguridad privada en Colombia³. Este proyecto de ley, sin embargo, se circunscribe solo a algunos elementos específicos que se han considerado de vital importancia para el adecuado desempeño de la actividad del personal operativo de vigilancia.

Las disposiciones del proyecto de ley, que se explicarán a continuación, buscan reafirmar la importancia de los vigilantes para el país, reivindicar su oficio y su importancia como actividad complementaria para la construcción de ciudades más amables. Así mismo, brindarles elementos jurídicos para que el desarrollo de su actividad pueda adelantarse en condiciones dignas, respetuosas de sus derechos y bajo la premisa de que el conjunto de la sociedad reconoce la valía de su esfuerzo.

El presente proyecto es el resultado de un trabajo de consenso y construcción colectiva que se dio en el marco de la discusión del Proyecto de ley número 072 de 2014 Senado. Si bien es cierto dicho proyecto no fue aprobado en el Congreso, las disposiciones aquí contenidas recogen los principales beneficios para los guardas del país, así como la clarificación de las competencias que necesita la SVSP para garantizar que no existan más cooperativas de papel.

4. Contenido del proyecto de ley

Las disposiciones normativas contenidas en el proyecto están divididas en tres capítulos:

- i) Objeto y definiciones;
- ii) Cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad Privada, y
- iii) Desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia.

En el primer capítulo se establece la definición de cooperativa de vigilancia y seguridad privada y de

personal operativo de vigilancia y seguridad privada, que permite unidad conceptual para los empleados de las empresas de vigilancia y para los asociados de las cooperativas de vigilancia bajo la definición de un solo término.

El capítulo dos establece la aplicabilidad del Código Sustantivo del Trabajo, para los miembros, trabajadores y asociados de las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada, lo que implica el cumplimiento de “las condiciones mínimas de remuneración, horario, aportes a salud y pensión, riesgos profesionales, cesantías, vacaciones, primas (...) y demás derechos que tengan los empleados de otro tipo de empresas de vigilancia por su tiempo laboral.” (Artículo 3° del proyecto de ley).

Este punto reviste gran importancia, pues equipara las condiciones para la prestación del servicio de vigilancia del personal operativo, tanto de las empresas de vigilancia como de las cooperativas especializadas del sector, teniendo en cuenta que, por el hecho de ser asociados, el personal operativo de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada no ha tenido los beneficios de ley que sí han sido aplicados a los empleados de las empresas de vigilancia.

Del mismo modo, en su artículo 4° el proyecto desarrolla el alcance de la sentencia del Consejo de Estado NC-740/2001, en la que se define que las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada, en tanto están sometidas a la supervisión especializada del Estado, no podrán estar sujetas a la acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria⁴, al establecer que la dimensión solidaria de las cooperativas especializadas de vigilancia es competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Sin embargo, a pesar de la expedición del fallo no existe una norma que dé claridad sobre las competencias de inspección, control y vigilancia sobre la dimensión cooperativa del sector, por lo que está en una zona gris, en donde no es claro quién las ejerce (ni la SVSP ni la Superintendencia de Economía Solidaria tienen claridad sobre ello), lo cual ha permitido una serie de abusos y arbitrariedades por parte de las directivas de dichas cooperativas; al no existir control sobre estas, y no tener claridad sobre los derechos atribuibles a los asociados-trabajadores, se crea el escenario perfecto para que ejercicios loables como el cooperativismo, se perviertan y se usen para robar y abusar de los asociados, el presente proyecto de ley pone fin a ello.

El Capítulo 3 del proyecto de ley establece una serie de medidas encaminadas a mejorar las condiciones para la prestación del servicio de los guardas. Por la naturaleza misma de la actividad que aquellos desempeñan, la vigilancia y seguridad privada es, de hecho, una actividad de altísimo riesgo que implica para el guarda una mayor probabilidad de daño a su integridad física que la que pudiese tener otra labor. Es por ello que el artículo 5° consagra a esta actividad como de alto riesgo, al tiempo que el 6° establece

³ Véase, v.g. los Proyectos de ley número 078 de 2014 Cámara, 36 de 2011 Cámara, 97 de 2011 Senado y 72 de 2014 Senado.

⁴ La sentencia también aclara que no hay control concurrente de parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

ce como obligatorio para el personal operativo de la vigilancia un seguro de vida anual, que lo ampare las veinticuatro horas del día.

El artículo 7° establece incentivos para que las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada contraten personal operativo con dos particularidades, que sean mayores de 45 años y/o tengan algún tipo de discapacidad, extendiendo lo establecido en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 a las cooperativas especializadas de vigilancia.

El artículo 8° establece la jornada suplementaria al sector de vigilancia, permitiendo que al guarda se le pague, después de 8 horas laborales, horas extras, lo cual busca reconocer la realidad del sector, en donde los guardas tienen que recorrer grandes distancias para desplazarse desde sus hogares a su trabajo, lo cual les resta calidad de vida y tiempo con sus familias. Una jornada de esta naturaleza les permite trabajar más tiempo (como ya sucede hoy), y que a su vez este sea justamente remunerado, lo que además permite que dispongan más tiempo en sus hogares; el 9° consagra que el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas se realizará, ya no cada año, sino cada cinco, además, que será realizado sin ningún costo por la administradora de riesgos profesionales a la que esté afiliado el guarda y que, por ningún motivo, los resultados de este examen podrán ser causal de despido del evaluado.

Finalmente, el artículo 10 crea con rango de ley el día nacional del guarda de seguridad, manteniendo el espíritu de la Resolución 6155/09 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

5. Conclusiones

Como se observa, la vigilancia y seguridad privada en el país se ha convertido en una actividad con consecuencias económicas muy importantes. Su crecimiento durante la última década se puede evidenciar no solo en cifras e informes, sino que se hace evidente a la vista de cualquier connacional, de hecho, podría pensarse que se ha introducido en el imaginario del Colombiano al guarda de seguridad como un componente de gran relevancia para la dinámica social, pues su presencia se ha extendido a todo el territorio nacional y se ha traslapado a algunas de las dimensiones más importantes de la cotidianidad (lugar de residencia, sitios de entretenimiento y sitios de oferta de servicios en general).

Por lo anterior, este proyecto de ley significa una mejora cualitativa de las condiciones para la prestación del servicio de vigilancia privada, del personal operativo de empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada, además, la definición de las competencias de la SVSP sobre las cooperativas especializadas de vigilancia, permitirá un ejercicio de control, inspección y vigilancia, mucho más riguroso a estas.

6. Bibliografía

- Congreso de la República. Decreto-ley 356 de 1994: “*Por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada*”.
- Congreso de la República. Ley 61 de 1993: “*Por la cual se reviste al Presidente de la República de fa-*

cultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos y para reglamentar la vigilancia y seguridad privada”.

- Congreso de la República. Ley 62 de 1993: “*Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República*”.

- Congreso de la República. Ley Estatutaria 1618 de 2013: “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”.

- Corte Constitucional, (7 de noviembre de 1997). Sentencia C-572/97, M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

- Corte Constitucional, Sala Plena (12 de octubre de 2004). Sentencia C-995/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- Ministerio de Trabajo. “MinTrabajo y Superintendencia de Vigilancia se unen para proteger los derechos de los vigilantes del país”. 18 de julio de 2012. [Fecha de Consulta: julio 17 de 2016]. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/junio-2012/599-mintrabajo-y-superintendencia-de-vigilancia-se-unen-para-proteger-los-derechos-de-los-vigilantes-del-pais.html>

- SVSP, (2015). Informe de Rendición de Cuentas. 2015. [Fecha de Consulta: julio 17 de 2016]. Disponible en <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=10000458#>

- SVSP, (2015). Ministerio de Defensa. “Estado del Sector de Vigilancia y la Seguridad Privada en Colombia”. [Fecha de Consulta: julio 17 de 2016]. <http://www.fedeseuridad.org/sitio/fedeseuridad/EstadodelSectorVigilanciaSeguridadPrivada.pdf>

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES OSCAR MAURICIO LIZCANO
Senador de la República Senador de la República

Dr. Andrés García Zuccardi

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 21 del mes de julio del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 25 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Luis Fernando Velasco Chaves, Oscar Mauricio Lizcano y Andrés García Zuccardi.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 25 de 2016 Senado**, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada y se busca mejorar las condiciones en las que los vigilantes prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada. – Ley del Vigilante, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del senado por los honorables Senadores *Luis Fernando Velasco Chaves, Mauricio Lizcano Arango, Andrés García Zuccardi*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2016
SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 21
y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000.*

Bogotá, D. C., julio 20 de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cuidad

Referencia: Radicación proyecto de ley

Respetado doctor:

Comedidamente me permito presentar ante su despacho, el proyecto de ley “*por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000*”, que surge con el propósito de garantizar el Derecho a la Igualdad de que gozan los ciudadanos

colombianos en virtud de las disposiciones consagradas en la Constitución Política de 1991 y su amparo general, es necesario garantizar el ingreso en igualdad de oportunidades para quienes aspiren a ser parte del Nivel Ejecutivo en grado de Subintendente.

En términos de la Corte Constitucional (Sentencia C-445, 2011) “*Dada la trascendencia que para un Estado democrático representan las funciones que desempeña la Policía Nacional, el legislador ha buscado establecer un sistema de carrera que permita garantizar a sus miembros los derechos que de ella se derivan, como el ingreso en igualdad de oportunidades para quienes aspiran a ser parte de esas instituciones, el ascenso en la carrera por méritos, aptitudes y capacidades[...]*” es en esta medida, que en el año 2000 se estableció en el artículo 21, parágrafo 4°, un concurso para el Patrullero en servicio activo que busca ingresar como Subintendente, concurso que hoy tiene en estado de afectación a un número significativo de patrulleros, que cumplido el tiempo de antigüedad que se exige, no han aprobado el examen que deben presentar en razón al concurso.

Dada la grave situación que se viene presentando por la vulneración del derecho a la igualdad que a pesar de estar comprendidos en los grados de jerarquía de la normatividad vigente, son los únicos que deben someterse a un concurso previo para ascender a grado inmediatamente superior, además de cumplir el requisito de “*No haber sido sancionado en los últimos tres (3) años*”; se propone la eliminación del concurso al que deben someterse los Patrulleros como base de la estructura piramidal, para dar paso a que su ascenso al grado de Subintendente se efectúe por antigüedad, modificando el encabezado del artículo 21 del Decreto 1791 de 2000, el parágrafo 4° y adicionando un inciso, que garantice los ascensos a los que haya lugar del personal que a la entrada en vigencia de la presente ley cuente con el tiempo mínimo requerido.

Por los preceptos consignados en el desarrollo del Decreto 1791 de 2000, se hace necesario la modificación del artículo 23 (modificado por el artículo 8° de la Ley 1405 de 2010), adicionando en el numeral 2, a los Patrulleros, estableciendo un tiempo mínimo para ascender al grado inmediatamente superior.

Cordialmente,

Cordialmente:


Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Ley


Paola Holguín

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2016
SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23
del Decreto 1791 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 21 del Decreto 1791 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 21. Requisitos para ascenso de Oficiales, Nivel Ejecutivo y Suboficiales. Los oficiales, nivel ejecutivo a partir del grado de patrulleros y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado.
2. Ser llamado a curso.
3. Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial.
4. Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre incapacidades e invalideces.
5. Obtener la clasificación exigida para ascenso.
6. Para oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional; para nivel ejecutivo y suboficiales, concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.
7. Hasta el grado de Coronel, acreditar un tiempo mínimo de dos (2) años en el respectivo grado, en labores operativas, de investigación, docencia, desempeño de funciones en la Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.
8. Para el personal que permanezca en el Cuerpo Administrativo, acreditar un curso de actualización profesional en su especialidad, con una duración no inferior a ciento veinte (120) horas.

Parágrafo 1º. Para ingresar al curso de capacitación para ascenso al grado de Teniente Coronel, los aspirantes que hayan superado la trayectoria profesional deberán someterse previamente a un concurso, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

Quien pierda el concurso por dos (2) veces será retirado del servicio activo por incapacidad académica.

Parágrafo 2º. Los cursos para ascenso del nivel ejecutivo y suboficiales se realizarán por convocatoria, según las vacantes existentes en cada grado, de conformidad con las disposiciones que expida la Dirección General de la Policía Nacional.

Se exceptúa de lo dispuesto en este parágrafo al personal del nivel ejecutivo y suboficiales que cumpla antigüedad para ascenso hasta el mes de septiembre del año 2001.

Parágrafo 3º. <Parágrafo 3º modificado por el artículo 1º de la Ley 1168 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúa de lo dispuesto en el numeral 4 de este artículo, el personal que hubiere sido declarado no apto para el servicio operativo como consecuencia de heridas en actos del servicio, en combate, como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o que hubiere sido declarado no apto con reubicación laboral por la Junta

Médico Laboral o Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía, sin importar la circunstancia en que haya adquirido su disminución de la capacidad laboral, podrá ser ascendido siempre y cuando cumpla con los demás requisitos exigidos y excelente trayectoria profesional, salvo que las lesiones o heridas hayan sido ocasionadas con violación de la ley o los reglamentos.

Parágrafo 4º. Para ingresar como Subintendente los Patrulleros en servicio activo, el personal seleccionado deberá adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a seis (6) meses.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero, en servicio activo igual o superior a cinco (5) años de servicio y que cumplen con los requisitos exigidos para el ascenso, el Gobierno nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes.

Artículo 2º. Adiciónese al numeral 2 del artículo 23 del Decreto 1791 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 23. Tiempo mínimo de servicio en cada grado. <Artículo modificado por el artículo 8º de la Ley 1405 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Fíjense los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior:

2. Nivel Ejecutivo
 - Subintendente cinco (5) años
 - Intendente siete (7) años
 - Intendente Jefe cinco (5) años
 - Subcomisario cinco (5) años
 - Patrullero cinco (5) años

Artículo 3º. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Presentado por:



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Ley




EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución Política en su artículo 125, prescribe la carrera como regla general en el ámbito de la función pública, exceptuando los siguientes casos: Elección popular, libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Es desde este punto, que la Corte Constitucional en las Sentencias C-195 de 1994, C-356 de 1994 y C-306 de 1995, se ha referido a la existencia de una regla general aplicable a la regulación de la mayoría de los empleos públicos: “la generalidad se sigue por la carrera administrativa como mandato cuya satisfacción se asegura mediante la reglamentación del ingreso, ascenso y retiro de estos cargos a través de un sistema normativo que propende por su edificación objetiva y desprovista de visos de arbitrariedad” de la cual se infiere dos modalidades: La carrera general y la especial, siendo esta última la que entra a ocupar relevancia en materia del asunto que se trae a colación, por estar referido a una carrera especial de origen constitucional como lo es la Fuerza Pública, constituida por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículos 217 y 218). Teniendo en cuenta lo anterior, es importante precisar que se hará alusión exclusivamente a la Policía Nacional en cuanto a su Nivel Ejecutivo como carrera dentro de la institución.

Para el año 1995, surge el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional como carrera dentro de la Policía Nacional. A pesar que sus inicios se circunscriben a la Ley 180 del 13 de enero de 1995, la cual otorgó facultades extraordinarias al Presidente Ernesto Samper Pizano, para desarrollar la Carrera denominada “Nivel Ejecutivo”; el Decreto 132 de 1995 del 13 de enero, desarrolló la carrera, estableciendo los grados y los tiempos mínimos en los grados para el ascenso; este decreto fue modificado por el Decreto 1791 de 2000, mediante facultades otorgadas por el Congreso en la Ley 578 de 2000 al señor presidente Andrés Pastrana Arango. Su creación se remonta, al año 1993 a la Ley 62 en su numeral 1 del artículo 35, que otorgó facultades al señor Presidente César Gaviria Trujillo, quien mediante Decreto 41 de enero 10 de 1994 desarrolló la carrera; Decreto que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia número C-417 del 22 de septiembre de 1994.

Antes de la instauración de la carrera del Nivel Ejecutivo, la Policía Nacional contaba con tres carreras de personal uniformado profesional, así: Oficiales, Suboficiales y Agentes; con la instauración de esta carrera, se suprimen las carreras de Suboficiales y Agentes, articulándolas en una sola que contuviera a todos sus miembros, exceptuando la carrera de Oficiales que continuó sin modificaciones, permitiendo al personal de Suboficiales y Agentes que lo solicitara, el ingreso al Nivel Ejecutivo.

De esta manera, para el año 2016 el Nivel Ejecutivo se encuentra bajo los mandatos establecidos en el Decreto 1791 del 14 de septiembre de 2000 “por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 578 del 14 de marzo de 2000 “por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional”.

El Decreto 1791 de 2000 consagra:

“Artículo 21. Requisitos para ascenso de oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales. Los oficiales, nivel

ejecutivo a partir del grado de subintendente y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos [...]”.

Artículo que desde su encabezado exceptúa a los patrulleros, sometiéndolos para su ascenso al grado superior, a presentarse a un concurso, previo el lleno de requisitos consagrados en el parágrafo 4º de este mismo artículo que establece:

Parágrafo 4º. Podrán concursar para ingresar como Subintendente los Patrulleros en servicio activo, previo el lleno de los siguientes requisitos:

1. *Solicitud escrita a la Dirección General de la Policía Nacional.*

2. *Tener la aptitud sicofísica de acuerdo con las normas vigentes.*

3. *Tener un tiempo mínimo de cinco (5) años de servicio en la Institución como Patrullero.*

4. *No haber sido sancionado en los últimos tres (3) años.*

5. *Concepto favorable de la Junta de Clasificación y Evaluación respectiva [...]*

No obstante, el concurso que deben presentar para su ascenso, deben cumplir con un requisito adicional, el cual, quienes ostentan grados de mayor jerarquía, importancia y responsabilidad no les es exigible, y es el enunciado en el numeral 4 “No haber sido sancionado en los últimos tres (3) años”.

En razón a lo expuesto, resulta relevante hacer referencia al principio y derecho a la igualdad desde la esfera de la Alta Corte del país, sin antes mencionar lo consagrado en la Carta Política referente al derecho a la igualdad.

En primer lugar, la Constitución Política en su artículo 13 manifiesta:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”.

Precepto que a la luz de la Corte Constitucional es el sustento para cuatro mandatos:

i) *Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas;*

ii) *Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común;*

iii) *Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y,*

iv) *Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.* (Corte Constitucional, 2012).

En razón a la materia que justifica el objeto del presente proyecto de ley y como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-250 de 2012: “*el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; [...]*” se justifica dar un trato a los Patrulleros en igualdad de oportunidades y derechos como se le ha otorgado a los diferentes grados que dispone el Decreto 1791 de 2000, puesto que su trato desigualitario, haciendo más gravosas las exigencias para acceder al ascenso, afecta sus garantías constitucionales, pues no se justifica ser los únicos que deban presentar un concurso para su ingreso al grado inmediatamente superior y conjuntamente tener que cumplir requisito adicional.

• FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como fundamentos jurídicos, entre otros, las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. [...]

Objeto:

Esta iniciativa legislativa, busca que se elimine el concurso al que deben someterse los Patrulleros, para

dar paso a que su ascenso al grado de Subintendente se efectúe por antigüedad.

Presentado por:

Presentado por:


Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Ley

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de julio del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar, Paola Andrea Holguín.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar y Paola Andrea Holguín Moreno.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2016
SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio 20 de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cuidad

Referencia: Radicación proyecto de ley

Respetado doctor:

Comedidamente me permito presentar el proyecto de ley “*por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones*”.

La presente iniciativa legislativa, nace como respuesta al constante reclamo por parte de los pequeños y medianos agricultores, debido a los costos de los fertilizantes que afectan directamente su rentabilidad. Los elevados precios representan un factor determinante, para que sus productos no sean competitivos ante los retos que afronta el sector.

Por tal razón, es de vital importancia garantizar que los productores agropecuarios, cuenten con una Comisión reguladora de precios, quien a través del sistema de la libertad regulada, les permitan hacer un seguimiento permanente y confiable de los costos de los diversos fertilizantes, utilizados en los procesos de producción, también es necesario el otorgamiento de un subsidio, respecto del precio de adquisición de los fertilizantes.

Así las cosas, es urgente establecer medidas como las que se proponen en el presente proyecto de ley, porque de la aprobación de iniciativas que le devuelvan la confianza, competitividad y rentabilidad al agro, depende la prosperidad económica de un amplio margen de colombianos.

Presentado por:


Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Ley


Euben Dorado Molano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2016
SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Créase la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (Ccvia), la cual estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado.
5. Dos representantes de las Organizaciones Agropecuarias, no agremiadas.
6. Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Artículo 2°. *Funciones.* La Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (Ccvia), tendrá las siguientes funciones:

1. Regular los precios de los fertilizantes, mediante una fórmula que integre los criterios necesarios, para fijar su precio máximo.
2. Crear un sistema de información de precios, que permita al usuario hacer un seguimiento permanente y confiable, de los costos de los diversos fertilizantes.
3. Realizar estrategias de publicidad, mediante las cuales dé a conocer, el precio establecido para los fertilizantes.
4. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Una vez creada la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (Ccvia), esta deberá promover mecanismos de publicidad, que le permitan comunicar su existencia y papel en el sector agropecuario.

Artículo 3°. *Modalidad control de precios. Libertad regulada.* La Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (Ccvia), mediante el régimen de libertad regulada, establecerá una fórmula, en la que se fije el precio máximo de venta de los fertilizantes para el distribuidor y comercializador, teniendo en cuenta los criterios y metodologías necesarias para ello.

Artículo 4°. *Subsidios.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional subsidiará a los productores agropecuarios, el precio de adquisición de los fertilizantes, teniendo en cuenta el costo máximo establecido por la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (Ccvia), así:

- Por el primer año en un 50%.
- Por el segundo año en un 30%.
- A partir del tercer año en un 20%.

Artículo 5°. *De la priorización de los recursos del presupuesto nacional para el cumplimiento de la presente ley.* El Gobierno nacional priorizará de los recursos destinados al sector agropecuario, en especial los que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros, durante la vigencia de dicho tributo, para el diseño de las medidas que permitan dar cumplimiento a los fines establecidos en la presente ley.

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

Presentado por:


Ernesto Macías Tovar
 Senador de la República
 Autor Proyecto de Ley


 Rubén Darío Holand

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

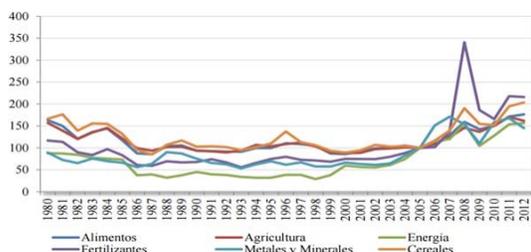
La presente iniciativa legislativa, se analiza conforme a cifras actualizadas al año 2013, como quiera que en materia de fertilizantes, Colombia no cuenta con un sistema de información debidamente estructurado y actualizado, el cual permita obtener datos al día de hoy.

El agricultor colombiano, dentro de la variedad de insumos que requiere para su uso cotidiano en los proyectos productivos, se encuentran los fertilizantes, estos representan un porcentaje importante dentro de los costos de producción, convirtiéndose en una de sus principales dificultades.

En la actualidad, es constante el reclamo por parte de los pequeños y medianos agricultores debido al alto costo de los fertilizantes, situación que afecta directamente su rentabilidad. Estos elevados precios representan un factor determinante para que sus productos no sean competitivos ante los nuevos retos que se les presentan en el mercado nacional e internacional.

Ahora bien, es importante indicar que a partir de la mezcla de Urea, Fosfato Diamónico (DAP) y Cloruro de Potasio (KCL), y otros aditivos, se producen 3.600 clases de fertilizantes en Colombia.

“Los fertilizantes hacen parte de los bienes denominados commodities, y de acuerdo a los índices de precios reportados por el Banco Mundial, se observa que a partir del año 2007 el precio de los fertilizantes presentó una fuerte alza, alcanzando su valor máximo en el año 2008 y desde 2007 el índice de precios de los fertilizantes, se ha mantenido por encima de los otros cinco commodities de referencia, como lo son los grupos de alimentos, agricultura, metales - minerales, energía y cereales”¹, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico:



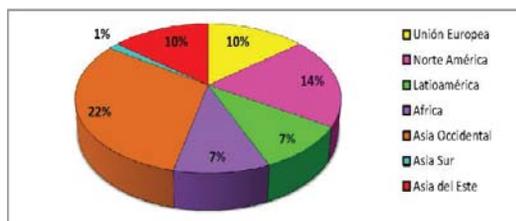
Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE) con información del Banco Mundial.

¹ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013, pág. 19.

Principales exportadores e importadores de Urea, Fosfato Diamónico y Cloruro de Potasio².

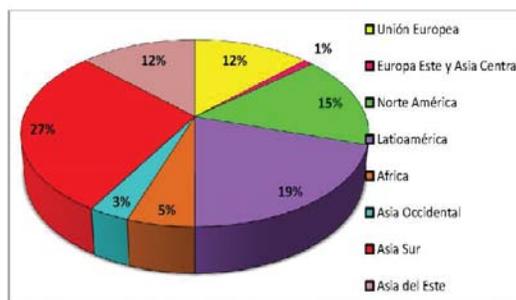
UREA:

PRINCIPALES EXPORTADORES DE UREA POR REGIÓN



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

PRINCIPALES IMPORTADORES DE UREA POR REGIÓN

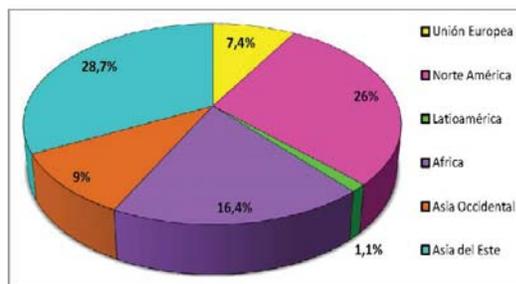


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Los países latinoamericanos con el 19%, ocupan el segundo lugar de importadores de UREA, a nivel mundial.

FOSFATO DIAMÓNICO:

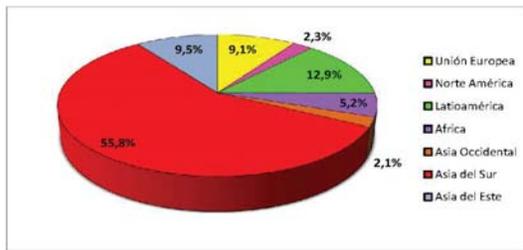
PRINCIPALES EXPORTADORES DE FOSFATO DIAMÓNICO POR REGIÓN



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

² Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013.

PRINCIPALES IMPORTADORES DE FOSFATO DIAMÓNICO POR REGIÓN

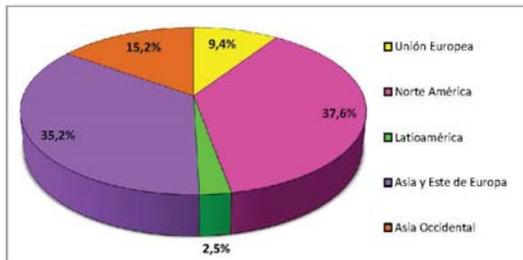


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Como puede observarse, los países latinoamericanos con el 13%, ocupan el segundo lugar de compradores de fosfato diamónico, en el exterior.

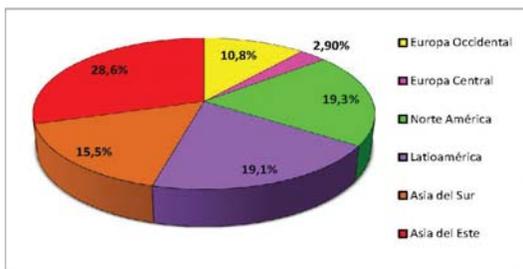
COLORURO DE POTASIO:

PRINCIPALES EXPORTADORES DE COLORURO DE POTASIO POR REGIÓN



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

PRINCIPALES IMPORTADORES DE COLORURO DE POTASIO POR REGIÓN



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Uno de los principales compradores de cloruro de potasio a nivel mundial, es Latinoamérica, ocupando el tercer lugar con un 19,1%.

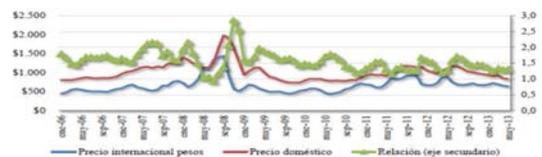
En consideración a lo expuesto, es importante precisar que según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Colombia es el país que presenta los precios de importación CIF (Costos Indirectos de Fabricación), más elevados en relación a los fertilizantes,

hecho que lo convierte en el menos competitivo, en comparación con otros países de la región, como Ecuador y Costa Rica.

Precio nacional e internacional de los fertilizantes

Al compararse el comportamiento de los precios de los fertilizantes de manera individual, respecto del crecimiento del precio internacional y el colombiano, se puede evidenciar que en nuestro país el incremento es mayor, así mismo, se observa que, cuando los precios internacionales caen, lo hacen con mayor rapidez que la forma en que lo hacen los precios en Colombia, evidenciando una demora inexplicable en la transmisión de los precios a los productores, tal y como se aprecia en los siguientes gráficos:

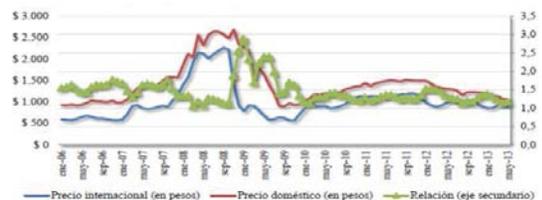
UREA³ (comparación precios nacionales e internacionales 2006-2013)



Fuente: Cálculos Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Agronet y MADR.

Lo anterior, permite indicar que el precio nacional de la urea, ha sido “en promedio desde enero de 2009 y abril de 2013, un 30% mayor al reportado en el mercado internacional”⁴.

FOSFATO DIAMÓNICO⁵ (comparación precios nacionales e internacionales 2006-2013)



Fuente: Cálculos Grupo de Estudios Económicos (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Agronet y MADR.

El gráfico referenciado muestra que “el precio nacional para el periodo enero 2006 - septiembre 2007, fue en promedio entre 30% y 50% superior al precio de referencia internacional (...), así mismo en los primeros meses del 2009, el precio nacional estuvo alrededor del 190% adicional al reportado en el mercado exterior.”⁶

³ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. pág. 143.

⁴ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 143.

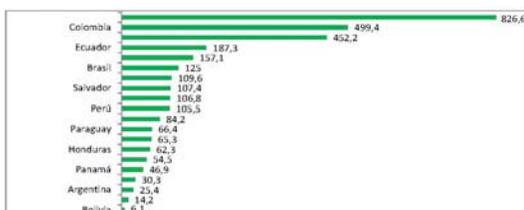
⁵ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 146.

⁶ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 145.

Ahora bien, “el argumento que se esgrime ante rezagos en la caída de los precios con respecto a las bajas de mercado internacional, es que la existencia de inventarios demora el ajuste. Sin embargo, esta explicación facilista es cuestionable en la medida que cuando se trata de crecimiento de los precios, el ajuste no es atenuado por los inventarios que vienen a menor precio, con lo cual se evidencia la inequidad en el tratamiento de los precios.”⁷.

Consumo de fertilizantes de los países latinoamericanos

Según un reporte emitido por el Banco Mundial para el año 2010, Colombia fue el segundo país de la región con el mayor consumo de fertilizantes (kilogramos empleados por hectárea de tierra cultivable), después de Costa Rica, “encontrándose 5,8 veces por encima del promedio de la región, que en 2010 fue del orden de 84,2 kg por hectárea de área cultivable”⁸.

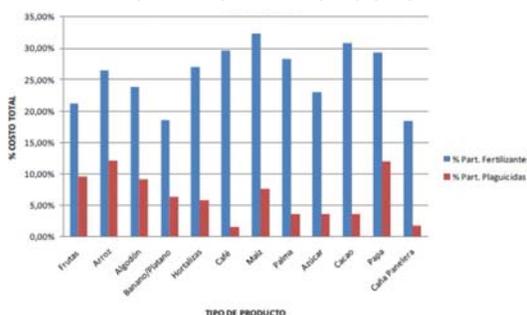


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Banco Mundial.

Costos por factores de producción (insumos)

Dentro de los costos de producción agropecuaria, los insumos (fertilizantes), constituyen el porcentaje más elevado, el peso de estos en el costo de producción es de aproximadamente 30% en promedio, con una variación que oscila entre el 20% y el 41% dependiendo del cultivo, como se aprecia en la gráfica siguiente:

%PARTICIPACIÓN FERTILIZANTES Y PLAGUICIDAS EN EL COSTO TOTAL POR TIPO DE PRODUCTO:



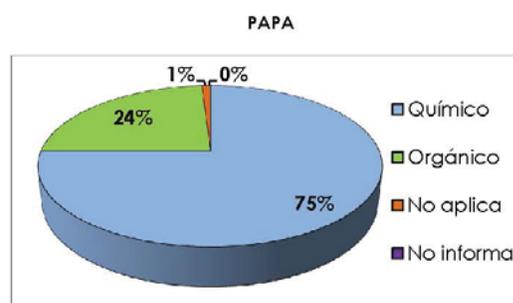
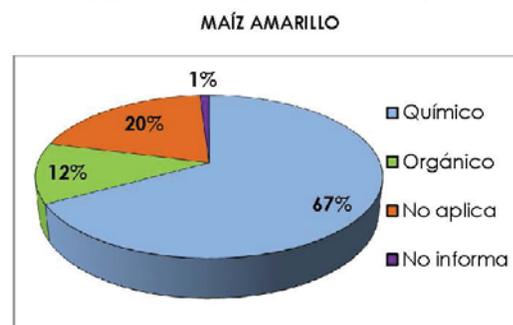
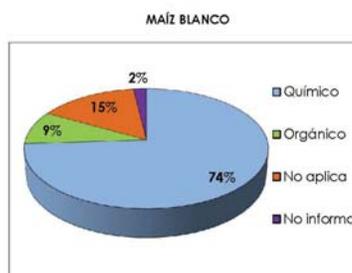
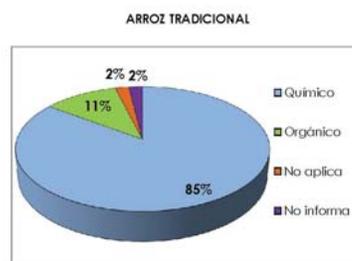
Fuente: SAC, con base en datos de los Gremios de la Producción.

Aplicación de fertilizantes orgánicos y químicos en el sector agropecuario

Los fertilizantes pueden dividirse en dos clases, los orgánicos y los químicos, siendo estos últimos los que constituyen el objeto de esta iniciativa legislativa, como quiera que son, los que tienen que adquirir los productores agropecuarios en los diferentes puntos de venta, y los cuales como pasará a verse, son aplicados en un 90%, en comparación a los orgánicos, para ello se tomarán productos, que hacen parte de cultivos permanentes y transitorios⁹:

CULTIVOS TRANSITORIOS (uso de fertilizantes)

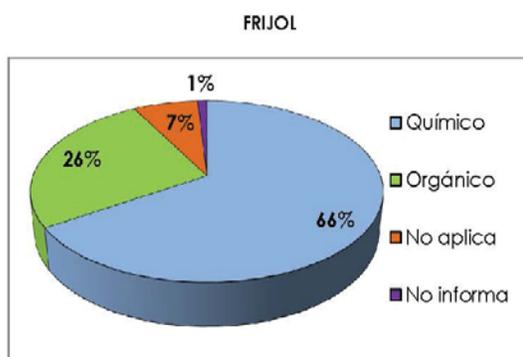
Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de DANE.



⁷ Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) - XXXV Congreso Agrario Nacional 30 de octubre de 2009 - AGRICULTURA Y COMPETITIVIDAD: UNA COMPARACIÓN DE LO ESENCIAL - Vicepresidencia Técnica. Autores: Alejandro Vélez Goyeneche, Andrés Campos Osorio, Adrián Martínez Osorio. Pág. 31.

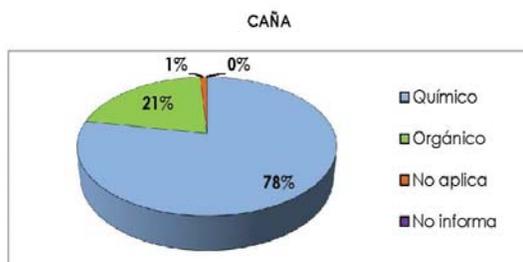
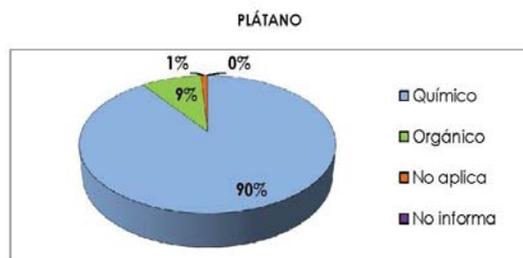
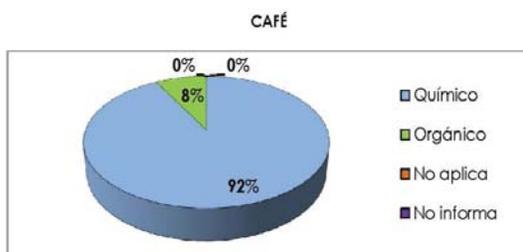
⁸ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 36.

⁹ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Págs. 96 y 99.



CULTIVOS PERMANENTES (uso de fertilizantes)

Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de DANE.



De las gráficas indicadas se puede evidenciar, que el uso de fertilizantes químicos es bastante alto, tanto para cultivos transitorios, es decir “cuyo ciclo vegetativo o de crecimiento es, en general, menor de un año y tienen como característica fundamental que después de la cosecha, han de volverse a sembrar o plantar para seguir produciendo”¹⁰, como en los permanentes, los cuales “después de plantados llegan en un tiempo relativamente largo a la edad productiva, dan varias cosechas y terminada su recolección no se los debe plantar de nuevo,”¹¹ lo cual representa para el sector agropecuario, un aumento significativo en los costos de producción.

¹⁰ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 80.

¹¹ Ibídem.

Precios en fábrica y centros de distribución minorista¹²

Es preciso dar a conocer la variación de precios de los fertilizantes, entre los establecidos por la fábrica y el determinado por el distribuidor minorista, en algunos departamentos de Colombia:

UREA (julio de 2012 a abril de 2013)

“...la diferencia entre el precio en fábrica y el precio del distribuidor minorista para la urea es más bajo en los departamentos de Quindío, Caldas y Valle del Cauca, con márgenes del 12,1%, 14,6% y 15,6% respectivamente, mientras que los departamentos de Cesar, Nariño y Bolívar reportaron los diferenciales más amplios del orden del 46,3%, 43,9% y 41,69% respectivamente.”¹³.

FOSFATO DIAMÓNICO

(julio de 2012 a abril de 2013)

“A nivel departamental la diferencia entre el precio en fábrica y el precio de colocación en puntos de distribución minorista, oscila entre el 16,4% en el departamento de Quindío y el 48,3% en Norte de Santander.”¹⁴.

CLORURO DE POTASIO

(julio de 2012 a abril de 2013)

“En cuanto al precio reportado por los distribuidores minoristas, se encuentra que el departamento de Bolívar, reportó los mayores diferenciales con respecto al precio en fábrica con márgenes promedio de 39,38% para el período comprendido entre julio de 2012 y abril de 2013, mientras el departamento de Caldas en promedio reportó un 19,05%.”¹⁵

Respecto a las cifras referenciadas, se observan diferencias grandes en cuanto al precio de los fertilizantes, desde que salen de la fábrica al momento en que son vendidas por el distribuidor minorista, lo cual conlleva a afirmar que es necesaria la regulación de esos precios por parte del Gobierno nacional, como quiera que si bien las distancias constituyen un motivo para el aumento de los mismos, estas no pueden generar una diferencia tan amplia, como sucede por ejemplo, en el caso del Fosfato Diamónico en el departamento de Norte de Santander, el cual reporta una diferencia de precios de un 48,3%, comparación con el establecido en fábrica.

A continuación, se pasará a verificar cuál es el precio de los fertilizantes Urea, Fosfato Diamónico (DAP) y Cloruro de Potasio (KCL), por tonelada, en pesos colombianos a nivel internacional:

¹² Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013.

¹³ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 152.

¹⁴ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 182 y 183.

¹⁵ Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 177.

Precio Cloruro de Potasio-tonelada:

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	732.096,40	2,35 %
Feb. 2015	739.713,40	1,04 %
Mar. 2015	788.906,40	6,65 %
Abr. 2015	766.076,80	-2,89 %
May. 2015	747.756,80	-2,39 %
Jun. 2015	784.666,70	4,94 %
Jul. 2015	834.739,30	6,38 %
Ago. 2015	915.734,10	9,70 %
Sep. 2015	920.843,90	0,56 %
Oct. 2015	881.789,70	-4,24 %
Nov. 2015	881.268,60	-0,06 %
Dic. 2015	959.061,40	8,83 %
Ene. 2016	951.978,10	-0,74 %
Feb. 2016	946.078,30	-0,62 %
Mar. 2016	874.260,80	-7,59 %
Abr. 2016	806.653,80	-7,73 %
May. 2016	788.696,90	-2,23 %

Fuente: www.indexmundi.com**Fosfato Diamónico – tonelada:**

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	1.152.356,00	7,13 %
Feb. 2015	1.176.872,00	2,13 %
Mar. 2015	1.238.971,00	5,28 %
Abr. 2015	1.157.849,00	-6,55 %
May. 2015	1.144.774,00	-1,13 %
Jun. 2015	1.208.949,00	5,61 %
Jul. 2015	1.283.583,00	6,17 %
Ago. 2015	1.402.312,00	9,25 %
Sep. 2015	1.411.961,00	0,69 %
Oct. 2015	1.299.170,00	-7,99 %
Nov. 2015	1.238.540,00	-4,67 %
Dic. 2015	1.297.713,00	4,78 %
Ene. 2016	1.263.833,00	-2,61 %
Feb. 2016	1.190.985,00	-5,76 %
Mar. 2016	1.136.223,00	-4,60 %
Abr. 2016	1.073.539,00	-5,52 %
May. 2016	1.042.633,00	-2,88 %

Fuente: www.indexmundi.com**Urea-tonelada en el mercado internacional:**

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	765.678,90	4,73 %
Feb. 2015	720.311,10	-5,93 %
Mar. 2015	700.962,80	-2,69 %
Abr. 2015	646.299,30	-7,80 %
May. 2015	616.229,60	-4,65 %

Jun. 2015	746.327,90	21,11 %
Jul. 2015	747.160,10	0,11 %
Ago. 2015	825.067,40	10,43 %
Sep. 2015	794.995,20	-3,64 %
Oct. 2015	749.521,30	-5,72 %
Nov. 2015	765.155,50	2,09 %
Dic. 2015	779.711,50	1,90 %
Ene. 2016	702.494,20	-9,90 %
Feb. 2016	701.171,50	-0,19 %
Mar. 2016	640.703,70	-8,62 %
Abr. 2016	611.737,40	-4,52 %
May. 2016	597.497,60	-2,33 %

Fuente: www.indexmundi.com**Comisión para el Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios en la regulación de precios de fertilizantes**

El Gobierno nacional a través del Decreto 1988 de 2013, reglamentó el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1988, el cual establece, que la política de precios y su aplicación, en relación a los productos del sector agropecuario, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De acuerdo a lo expuesto, la última iniciativa gubernamental incluye la creación de la Comisión Intersectorial de Insumos Agrícolas y Pecuarios, mediante el Decreto 2001 de septiembre de 2013, no obstante, la misma no ha tenido la efectividad necesaria, para ejercer el control de precios de los fertilizantes, como quiera que fue creada con funciones de asesoría, mas no como un ente encargado, de ejercer un control real del mercado de los fertilizantes.

Debido a lo anterior y la preocupación del sector agropecuario, por las alzas en muchas ocasiones injustificadas de los precios de los fertilizantes, es necesario la creación de la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), para que sea este organismo regulador, quien a través de estudios de mercado y de acuerdo a criterios socioeconómicos, determine el precio máximo de los fertilizantes, buscando con esto, que la población colombiana, en especial el productor agropecuario pueda tener la posibilidad de conocer el valor real y justo de los fertilizantes.

Modalidad control de precios. Libertad regulada

“El Consejo de Estado mediante Concepto número 1728 de 27 de abril de 2006 con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce, determinó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo competente para ejercer la intervención del Estado en materia de política de precios de los productos del sector agropecuario y en consecuencia, le compete la fijación de la política de precios para productos agroquímicos que correspondan al concepto de insumos agropecuarios” (...)¹⁶.

Debido a ello mediante las Resoluciones 0387 de 2008 (por la cual se establece la política de precios en materia de insumos agropecuarios) y 0403 de 2008 (por medio de la cual se someten a libertad vigilada algunos fertilizantes y plaguicidas de uso agrícola), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, decidió regular el precio de los insumos agropecuarios, por constituir los mismos un elemento trascendental, en los costos de producción, sometiéndolos al régimen de libertad vigilada.

Ahora bien, el régimen de libertad vigilada *“es la medida por la cual los productores, formuladores, importadores, productores por contrato, distribuidores, comercializadores o vendedores pueden determinar libremente los precios de los insumos agropecuarios, bajo la obligación de informar en forma escrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre las determinaciones de sus precios, de acuerdo con la metodología que se establezca mediante resolución”*¹⁷.

Es importante, en este punto, cuestionar el efecto de las recientes políticas de libertad vigilada, toda vez que las mismas no han sido lo suficientemente contundentes para contrarrestar la iniquidad de los precios colombianos, en relación con otros países, generando efectos negativos para la agricultura colombiana. Debido a esto se hace un llamado al Gobierno nacional para que sea la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), quien regule efectivamente los precios del mercado, a través del régimen de libertad regulada, toda vez que actualmente Colombia no cuenta con un ente, que le facilite al productor agropecuario, instrumentos prácticos, que le permitan hacer un seguimiento permanente y confiable de los precios de los diversos fertilizantes, utilizados en los procesos de producción.

Resulta necesario precisar, que la libertad regulada, es *“la medida por la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores, formuladores, importadores, productores por contrato, distribuidores, comercializadores o vendedores podrán determinar o modificar los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los insumos agropecuarios”*¹⁸.

En consideración a lo anterior, constituye un punto fundamental señalar que el mecanismo de control de precios de los fertilizantes, que se debe aplicar actualmente, es la libertad regulada, como quiera que fue el mismo Gobierno, quien mediante Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008, estableció que la regulación

podría aplicarse, siempre que el mercado del insumo agropecuario así lo requiera y hoy se puede decir que llegó la hora, en vista de las grandes dificultades que se presentan actualmente, para establecer el precio justo y adecuado de los fertilizantes, por lo tanto, es necesario que el Gobierno nacional establezca una fórmula, que integre los criterios necesarios para fijar el precio máximo, con el fin de que todo aquel que se vea beneficiado con la venta de los fertilizantes, no ponga a su arbitrio los valores que más le convengan, toda vez que las cifras indican, que los fertilizantes químicos, constituyen uno de los rubros más altos en los costos de producción.

Previsión para financiar el subsidio:

El Gobierno, dentro del presupuesto nacional para el sector agrícola, deberá destinar los recursos necesarios para el financiamiento de subsidios a los productores agropecuarios, utilizando para tal efecto los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros, teniendo en cuenta que una de las justificaciones para mantener dicho impuesto fue:

“Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno nacional Central (...)

También ha sido enfático el Ministro Cárdenas en afirmar que esta operación de financiamiento por ningún motivo se transformará en una reforma tributaria mediante la introducción de nuevas disposiciones. El propósito del proyecto de ley que se presente, es exclusivamente el de financiar gastos de inversión social presupuestados en beneficio del sector agropecuario y de las familias campesinas. De acuerdo con el Ministro, el único objetivo de aplazar durante un año el impuesto a las transacciones bancarias es recaudar los recursos necesarios para apoyar el agro y a la familia campesina, y la forma de hacerlo no es subiendo los impuestos, sino manteniendo el estado del actual 4X1.000, durante un año más de lo previsto inicialmente...” (Exposición de motivos Ley 1694 de 2013 “POR LA CUAL SE MODIFICAN NORMAS DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”)

De igual forma, resulta significativo recordar, que en la exposición de motivos de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crearon mecanismos de lucha contra la evasión, se habló de un aspecto importante, como la destinación de dos puntos del gravamen del cuatro por mil al sector agropecuario, estableciendo en su momento el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público:

“Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo diferentes hechos y circunstancias lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del Gravamen en cuatro por mil, de manera que dos puntos pudieran

¹⁶ Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

¹⁷ Artículo 4° de la Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

¹⁸ Artículo 7° de la Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario. Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014, pasó de \$2 billones a \$5 billones”.

En consideración a lo enunciado, es hora de que el Gobierno nacional se reivindique con los productores agropecuarios colombianos, mediante el otorgamiento de un subsidio, respecto del precio de adquisición de los fertilizantes, que servirá para sopesar los altos precios de este insumo.

Un sector muy frágil

Teniendo en cuenta lo aquí expuesto y que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, si bien estableció como medida coyuntural durante el año 2014, la compra directa de fertilizantes en aras a reducir el precio de los insumos, se considera procedente presentar esta iniciativa, la cual permitirá una disminución en los costos de producción, mediante la regulación de los precios de los fertilizantes, a través de la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA) y la concesión de subsidios, y de esta forma mejorar las condiciones de los productores agropecuarios de Colombia.

Finalmente, es importante que el Gobierno nacional disponga que a través de Ecopetrol, se estudie la factibilidad de la creación de una planta de Urea con el fin de evitar la dependencia de otros países, minimizando los riesgos que afectarían el mercado interno, con relación a una posible crisis internacional.

Objeto:

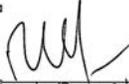
Garantizar que los productores agropecuarios, cuenten con una Comisión reguladora de precios, quien a través del sistema de la libertad regulada, les permitan hacer un seguimiento permanente y confiable, de los costos de los diversos fertilizantes, utilizados en los procesos de producción.

Así mismo esta iniciativa legislativa busca que el Gobierno nacional se reivindique con el sector, mediante el otorgamiento de un subsidio, respecto del precio de adquisición de los fertilizantes, el cual deberá ser financiado con los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Presentado por:

Presentado por:


Ernesto Macías Tovar
Senador de la República
Autor Proyecto de Ley


Rubén Darío Molano

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de julio del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar* y el honorable Representante *Rubén Darío Molano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar* y el honorable Representante *Rubén Darío Molano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 527 - Viernes, 22 de julio de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 24 de 2016, Senado, por medio de la cual se crea la Ley de Dislexia y Dificultades de Aprendizaje.....	1
Proyecto de ley número 25 de 2016 Senado, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada y se busca mejorar las condiciones en las que los vigilantes prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada. – Ley del Vigilante.....	7
Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000.....	12
Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones	16

