



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 643

Bogotá, D. C., lunes, 10 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2020 CÁMARA

por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.

Proyecto de Ley No. ___ de 2020

Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto definir los aspectos generales de la operación y funcionamiento de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el territorio colombiano a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC).

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende que:

- Consumidor Electrónico de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos:** Es la persona natural o jurídica con quien el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos establece relaciones de origen contractual, para la transferencia de criptoactivos, en desarrollo de su objeto social.
- Criptoactivo:** Son activos digitales con susceptibilidad de ser usados como medio de intercambio o pago de bienes y servicios. No son considerados como moneda de curso legal, ni divisas, ni títulos representativos de moneda de curso legal.
- Repositorios de Almacenamiento:** Son los medios en los cuales se almacenan las llaves de cifrado públicas y privadas.
- Servicios de Intercambio de Criptoactivos:** Son los siguientes servicios:
 - Administración de plataformas de intercambio de criptoactivos
 - Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de los criptoactivos.
 - Los servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i y ii.

e. Plataforma de Intercambio de Criptoactivos (PIC): Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital a través de las cuales se brindan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos.

f. Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos: Es una persona jurídica nacional o una sucursal de sociedad extranjera, encargada de operar, administrar y garantizar el funcionamiento de la PIC, efectuar el registro ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal y responsable del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Ley.

g. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC): Es un registro público electrónico administrado por las Cámaras de Comercio, cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registrados.

h. Manual de Operaciones de las PIC: Documento que contiene los requisitos y parámetros internos de las PIC para la prestación de Servicios de Intercambio de Criptoactivos de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 3º. Autonomía de negociación: Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y demás aspectos propios de los criptoactivos no son parte del alcance y objetivos de la presente Ley, y pertenecen al ámbito privado de los usuarios, que basándose en principios de libre mercado y de libre competencia, deben procurar por informarse de los riesgos inherentes a la negociación con activos de cualquier clase.

CAPÍTULO II

DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE INTERCAMBIO DE CRIPTOACTIVOS

Artículo 4º. Requisitos. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, nacionales o extranjeros, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

- Estar constituido como sociedad comercial domiciliada en el territorio nacional o como sucursal de una sociedad extranjera.
- Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.
- Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos

<p>sistemas y toda información sensible almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>d. Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, de conformidad con el artículo 8 de la presente Ley.</p> <p>e. Registrarse en el RUPIC ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal indicando la PIC de la que es titular, el domicilio, el dominio web y la información que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>f. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos y condiciones que señala la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen.</p> <p>Parágrafo. El régimen sancionatorio para quienes incumplan con los requisitos contemplados en el presente artículo se debe reglamentar por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Artículo 5º. Divulgación de información sobre riesgos. Los prestadores de servicios de plataformas de intercambio de Criptoactivos, al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, aun cuando sean erróneas, no son recuperables. Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado. 	<p>e. Las funciones de supervisión estatal ejercidas por las autoridades sobre los intervinientes en la operación a través de las plataformas, no implica certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DEL REGISTRO ÚNICO DE PLATAFORMAS DE INTERCAMBIO DE CRIPTOACTIVOS (RUPIC)</p> <p>Artículo 6º. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC). Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir todas las PIC que presten los servicios establecidos en el artículo 2 de la presente ley.</p> <p>Artículo 7º. Competencia de las Cámaras de Comercio. El Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC) será administrado por las Cámaras de Comercio quienes llevarán el registro de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p>Parágrafo primero. Para el registro de un Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el RUPIC, el solicitante debe cancelar el valor de la tarifa de registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV PREVENCIÓN DE ACTIVIDADES DELICTIVAS</p> <p>Artículo 8º. Sistema de detección y prevención. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar medidas para detectar y prevenir actividades delictivas. Para este objeto, los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar un sistema de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo definido por la autoridad correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Artículo 9º. Limitaciones. Limitaciones: Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos tienen prohibido:</p>
<ol style="list-style-type: none"> Ofrecer o pagar a los Clientes intereses o cualquier otro rendimiento o beneficio monetario por el saldo que estos acumulen en el tiempo o mantengan o por cualquier operación directa o indirectamente relacionada con el o intercambio que realicen con los criptoactivos. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los Clientes, almacenado por el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin que medie autorización expresa del Cliente. Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, los administradores o prestadores de servicios de plataformas de intercambio de criptoactivos no podrán permitir que en sus plataformas se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares. Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva y habitual del público que implique adicionalmente la ausencia de contraprestación en bienes o servicios presentes o futuros que la justifiquen o, aun existiendo tal contraprestación, no cuente con explicación financiera razonable. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V SEGURIDAD INFORMÁTICA Y OPERACIONES</p> <p>Artículo 10º. Programa. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Seguridad de la información y de los sistemas informáticos. Controles de Acceso. Privacidad de la información de los clientes. Planeación de capacidad y rendimiento. Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable. <p>Artículo 11º. Informes. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben presentar a la Autoridad de Inspección, Vigilancia y Control correspondiente, un</p>	<p>informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática del Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p>Artículo 12º. Manual de Operaciones. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben contar con un manual de operaciones en el cual se establezcan las normas de funcionamiento de la PIC de la que es administrador. Este manual debe contemplar como mínimo lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proceso de verificación de Clientes. Proceso de verificación y aprobación de depósitos y retiros. Canales de Atención y comunicación de los Clientes. Criterios para determinar los Criptoactivos disponibles para los Clientes en la PIC. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI AUTORIDADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL</p> <p>Artículo 13º. Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe definir la política general de las PIC, dentro del marco general de la Política de Tecnologías de la Información. Corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p>Artículo 14º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación. Los asuntos sujetos a regulación del Gobierno Nacional resultarán aplicables una vez sea emitida dicha regulación dentro de los plazos dispuestos en la presente ley.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara</p>

Proyecto de Ley No. ___ de 2020

Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos

Exposición de Motivos

Generalidades

El presente proyecto de ley "Por el cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos" propone establecer un marco normativo y regulatorio en Colombia que pretende definir y regular los servicios de intercambio de criptoactivos. Esto con el fin de solventar un vacío jurídico alrededor de estas transacciones, que promueva mercados que se desarrollan a partir de la cuarta revolución industrial y que permita prevenir el uso malintencionado de estas transacciones digitales y la financiación de actividades ilícitas.

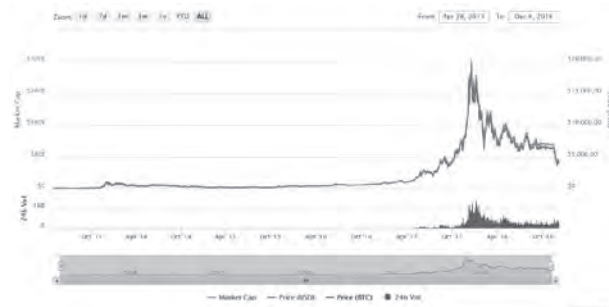
1. Criptoactivos

La cuarta revolución industrial ha implicado cambios estructurales en la economía mundial; los avances en materia de desarrollo e innovaciones tecnológicas han dado paso a la emergencia de novedosos medios digitales de intercambio de activos, bienes y servicios. La oferta, demanda, y los respectivos medios de pago de estos bienes y servicios, han tenido un cambio estructural a partir del desarrollo de nuevas tecnologías. Tal es el caso de los esquemas digitales denominados Criptoactivos (CA), que, operados por agentes privados, permiten transferencias de activos e información a partir de un registro público sincronizado y compartido entre todos los usuarios de dicho esquema, descentralizando la emisión, el registro, la compensación y la liquidación. A esto último se le denomina Tecnología de Registros Distribuidos o DLT por sus siglas en inglés.

Estos activos son almacenados en cualquier dispositivo digital, y pueden ser transferidos de forma rápida a través de internet con alcance global. De igual manera, estos activos son válidos como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta,

pese a que carecen de otros atributos para ser catalogados como moneda. Su control, emisión, registro y seguimiento es ajeno a cualquier tipo de control gubernamental.

A partir de este desarrollo tecnológico se ha creado un mercado de servicios de intercambio, de casas de cambio, custodia y negociación para sus clientes, así como la emisión y negociación de derivados financieros sobre criptoactivos, entre otros.



El mercado de criptoactivos ha presentado altos niveles de crecimiento y volatilidad en los últimos 24 meses; se evidencia un aumento significativo en los volúmenes de negociación, precio y capitalización bursátil a partir de abril de 2017, alcanzando en diciembre de 2017 los mayores niveles en precio, cuando el valor unitario casi alcanzó los 20 mil dólares, capitalización bursátil que llegó a los 320 billones de dólares y aumento en el volumen de negociación hasta los 16 Billones de dólares diarios. A partir de la misma fecha se presentan los altos niveles de volatilidad mencionados, con caída a diciembre de 2018 de un 80% en el precio, 78% en la capitalización bursátil y del 77% en los volúmenes de negociación¹.

Según el Banco de la República, que cita al Banco de Pagos Internacionales y los estudios de Carstens (2018) y Shin (2018) y como se mencionó anteriormente, aunque estos activos se presentan con capacidad de satisfacer funciones de medio de pago, depósito

¹ <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/#charts>

de valor y unidad de cuenta, en la práctica no cumplen con las características de la moneda de curso legal.

Para el caso colombiano, son varias las fuentes informativas que indican que Colombia posee una posición relevante a nivel regional y mundial en cuanto a operaciones asociadas por CA. Según la BBC, las transacciones hechas con CA crecieron un 1200% en Colombia durante 2017, y de acuerdo a este mismo escalafón, nuestro país se encuentra en el tercer lugar sólo detrás de China y Nigeria en términos de cambios en la moneda local por bitcoins y viceversa².

El siguiente gráfico, evidencia el crecimiento de dichas transacciones en pesos colombianos, que hoy en día puede llegar a los 9 mil millones de pesos diarios.



Coin Dance, Local Bitcoins volume in COP

Por otra parte, para el año 2018, de acuerdo a los datos del sistema de manejo descentralizado de datos Blockchain, Colombia ocupó el segundo lugar, después de Argentina en el mayor volumen de operación de las cadenas de bloques en Latinoamérica, es decir los registros informáticos de los criptoactivos. En suma, otras

² Miranda, N. (2018, 06 de Marzo). Cómo Colombia se convirtió en el país de América Latina en el que más crece la compra y venta de bitcoins. BBC. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43219165>

fuentes provenientes de distintos portales y otras plataformas de intercambio aseguran que Colombia fue el país que más comerció con la moneda digital Bitcoin, pues registró el número de mayor volumen de operaciones de compra y venta relacionadas con dicha moneda.

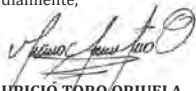
Necesidad de regulación

La emergencia de dichos activos digitales, especialmente como se evidenció en el caso colombiano, crea la necesidad de introducir un marco normativo y regulatorio para blindar de derechos y obligaciones a todos los agentes involucrados en estas transacciones, en los que se prevenga el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y se procure por la legalidad en las transacciones.

Actualmente, para el caso colombiano, no existe una normatividad orientada a regular estos servicios de intercambio, así como tampoco en lo relacionado a su organización, funcionamiento y operación, ni lo concerniente a la protección, los derechos y deberes de consumidores, inversionistas y prestadores de servicios involucrados en estas plataformas, vacío normativo que en parte, soluciona el presente proyecto de ley.

Este vacío, crea un escenario de incertidumbre, pues la ausencia de un marco normativo y regulatorio de estas plataformas digitales da paso a situaciones adversas como su uso indebido para actividades con fines ilícitos, la desprotección al consumidor, la falta de confiabilidad, y la pérdida de potenciales beneficios a nivel económico, financiero y de innovación.

El primero, es uno de los puntos más susceptibles y controvertidos que ha motivado a varios gobiernos a establecer marcos regulatorios alrededor de estas plataformas digitales, y es el alto riesgo de propensión de dichas plataformas de intercambio de activos para ser usados con fines ilícitos y criminales, como la evasión de impuestos, las actividades derivadas al lavado de activos y la financiación del terrorismo. Este proyecto de ley, en su artículo 17 y 18, establece unos lineamientos generales sobre cómo los prestadores de servicios deberán establecer mecanismos de prevención que mitiguen el uso de sus productos y servicios con fines ilícitos, además el proyecto de ley incluye otros dos acápite concernientes a la seguridad informática y lo relacionado a la inspección y vigilancia de autoridades de control, los cuales se menciona en el capítulo 7 y 8 del presente proyecto de ley.

<p>Por otro lado, un aspecto también relevante es la protección al consumidor, pues es uno de los puntos que más genera incertidumbre y desconfianza en el mercado de CA. Precisamente, el marco normativo que se dictamina en este proyecto de ley, regula la relación comercial entre el prestador de servicios de plataformas de intercambio de CA y sus clientes, relación que se circunscribe en lo que dictamina la Ley 1480 de 2011 referente al Estatuto del consumidor. La protección al consumidor es fundamental, en tanto a que protege al consumidor frente a esquemas fraudulentos y otro tipo de riesgos que pueden presentarse al utilizar este tipo de activos de manera desregulada.</p> <p>Otro punto clave por mencionar, que está relacionado con la ya mencionada protección al consumidor, es la falta de confiabilidad que presentan estas divisas digitales, por su vulnerabilidad en el posible uso para actividades ilícitas y la ausencia de una normatividad que respalde la perdurabilidad de sus atributos como medio de pago, como lo ha precisado el Banco de la República (2018). Todas estas condiciones se dan precisamente por la ausencia de un marco institucional definido que respalde su funcionamiento y perdurabilidad como medio de pago, como con el que cuentan las divisas normales emitidas por los gobiernos y sus respectivos bancos centrales. Este proyecto de ley le otorgaría al mercado de CA ese aspecto faltante de confiabilidad, que favorece tanto a los usuarios como a los inversionistas, así como potencializa futuras inversiones de diversos sectores en compañías de CA digitales, le da una garantía de transparencia y un cierto grado de legitimidad. Todo lo anterior generaría una ventana de oportunidad beneficiosa para el entorno financiero, tecnológico y de innovación del país e impulsaría el uso de tecnología blockchain, claves para no quedar rezagados nuevamente como país frente a los desarrollos tecnológicos mundiales.</p> <p>Por otra parte, y para evidenciar la escalada relevancia que han cobrado estas transacciones digitales, el Consejo Técnico de Contaduría Pública se refirió a través del concepto 472 de 2018 sobre el tratamiento contable que se le debe dar a los CA. El consejo asegura que si bien, los CA no son monedas, son activos que deben ser incluidos en los estados financieros de las empresas como unidad de cuenta separada, y pese a que no existe ninguna categoría de activos adecuada para categorizar estas monedas, no descarta que las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF establezcan alguna en el futuro. En ese sentido, el proyecto de ley determina en el artículo 5 y el capítulo 1 que estos activos deben seguir los parámetros de la sección 18 de las ya mencionadas NIIF para pymes para activos intangibles diferentes a la plusvalía.</p>	<p>Al revisar la experiencia internacional, pese a que no existe un consenso generalizado sobre la naturaleza de los cripto activos, ni algún tipo de gobernanza o declaración por parte de organizaciones o foros internacionales al respecto³, son varios los gobiernos que han optado por establecer marcos regulatorios entorno a los CA, pues valoran las oportunidades y potenciales de crecimiento e innovación que estos mercados digitales representan. Entre los países de referencia en regulación de cripto activos sobresale Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Finlandia entre otros.</p> <p>Suiza por su parte, es un caso referente a nivel mundial, pues fue capaz, desde 2014, de responder al escalamiento progresivo de los CA y de compañías y startups relacionadas que progresivamente se fueron localizando allí, las cuales, sumadas a la regulación, han generado un entorno dinámico y confiable que ha potencializado el ecosistema financiero e innovador de Suiza.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara</p> <hr/> <p><small>³ El G20 y la Unión Europea han manifestado tener intenciones de impulsar un debate alrededor de la regulación internacional de las criptomonedas. Por otra parte, Siete países miembros de la Unión Europea firmaron una declaración conjunta para promover el uso de la tecnología de criptoactivos, como estrategia para ofrecer servicios gubernamentales y desarrollar la economía de la región</small></p>
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa.

<p align="center">Proyecto de Ley No ____ de 2020 Cámara</p> <p align="center">“Por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa”</p> <p align="center">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la relación contractual de las personas que prestan sus servicios a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa, mediante la creación de la categoría de Colaborador Autónomo, garantizando el acceso y aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás derechos de los que trata la presente ley.</p> <p>Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley, sin perjuicio de otras definiciones técnicas, entiéndase las siguientes:</p> <p>Colaborador Autónomo: Persona natural que presta un servicio a un cliente final a través de una o varias plataformas digitales de economía colaborativa, de forma autónoma e independiente, por cuenta propia y con recursos propios, cuya contratación se encuentra regulada en la presente ley.</p> <p>Plataforma Digital de Economía Colaborativa: Plataformas basadas en herramientas tecnológicas diseñadas para ser ejecutadas mediante computadores y/o dispositivos móviles, sobre las que pueden ejecutarse y usarse aplicaciones, contenidos, software y/o algoritmos dedicadas a la intermediación entre la oferta y la demanda a fin de conectar y generar relaciones entre terceros, bien sea relaciones persona a persona (P2P) o relaciones negocio a persona (B2P) a través del uso de una plataforma digital. El principal propósito de las Plataformas Digitales es intermediar la relación entre quienes ofrecen un servicio y quienes lo demandan, construyendo una comunidad económica de intercambio basado en uso de tecnología.</p>	<p>Operador de Plataforma: Persona natural o jurídica, que opera una Plataforma Digital de Economía Colaborativa.</p> <p>Artículo 3. Campo de aplicación. La presente Ley aplica a todas las personas naturales, que presten sus servicios en el territorio colombiano, a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa, de manera que puedan realizar intercambios económicos en el marco de la economía digital, en mercados multipartes, que coordinan la demanda interdependiente de dos o más grupos de usuarios, generando un ingreso, que puede ser permanente o discontinuo, inferior o superior al salario mínimo legal mensual vigente. El vínculo contractual entre Colaboradores Autónomos y las distintas Plataformas Digitales de economía colaborativa se regirán por las normas especiales dispuestas en la presente ley, y lo no dispuesto de forma especial por esta, se regirá por las normas civiles o comerciales vigentes que resulten aplicables y no le sean contrarias.</p> <p>Artículo 4. Naturaleza de la relación Contractual. La relación jurídica a que hace referencia la presente Ley conforme el campo de aplicación del artículo 3, entre los Colaboradores Autónomos y las Plataformas Digitales de economía colaborativa, podrá constituirse como relación de carácter civil o comercial, según lo disponga el Operador de la respectiva Plataforma en sus términos y condiciones de vinculación.</p> <p>Los Operadores de las Plataformas Digitales deberán suministrar un formato escrito o digital, claro y conciso, de términos y condiciones de uso de la plataforma a todos sus usuarios, que contenga como mínimo las reglas de conducta entre las partes en sus distintas relaciones, los parámetros de uso, los sistemas de reputación y calificación, el tratamiento de los datos, las condiciones del servicio, la desactivación, la resolución de conflictos, peticiones, quejas y reclamos (PQR), así como los derechos y obligaciones de las partes, el objeto a desarrollar, la eventual remuneración, cuantía, forma y periodicidad del pago.</p> <p>Con el fin de fomentar los efectos de red, la homogenización en la prestación del servicio y el crecimiento del ecosistema digital, las plataformas digitales de economía colaborativa podrán generar incentivos como códigos promocionales, seguros privados, publicidad, herramientas de optimización y acceso a capacitación y formación en favor del colaborador autónomo, sin que por esto se desnaturalice la relación definida en la presente ley.</p>
--	---

<p>Parágrafo 1. En ningún caso la relación descrita en la presente ley podrá ser considerada como un contrato de trabajo en los términos del artículo 22 del Código Sustantivo de Trabajo, ni como un Contrato de Prestación de Servicios.</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso habrá solidaridad entre el cliente, comprador o adquirente del servicio y el Colaborador Autónomo.</p> <p>Parágrafo 3. Cada Plataforma Digital deberá disponer de mecanismos de participación y representación, para que de forma colectiva, los Colaboradores Autónomos puedan participar en las discusiones sobre modificaciones a los términos y condiciones de vinculación. Como mínimo, deberán garantizar la contratación de un profesional del derecho, que represente las posiciones de los Colaboradores Autónomos. Igualmente, esta persona estará facultada para actuar como veedora en los procesos disciplinarios o de índole similar, que se lleve a cabo por parte de las Plataformas Digitales y que resulten en sanciones de cualquier tipo contra los Colaboradores Autónomos, garantizando el derecho a la defensa y debido proceso, aun cuando dichos procesos resulten aplicados de forma automática por parte de un algoritmo</p> <p>Artículo 5. Relación contractual con los proveedores de bienes y servicios. Los contratos que celebren los Operadores de Plataformas digitales con los proveedores de servicios o bienes ofrecidos o comercializados a través de estas, se regularán por la ley.</p> <p>Artículo 6. Afiliación al Sistema de Seguridad Social. Los Colaboradores Autónomos que presten sus servicios a través de las Plataformas Digitales de economía colaborativa, deben estar afiliados en calidad de independientes al Régimen de Seguridad Social, a la respectiva Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS), Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL) y Administradora de Fondos Pensionales (AFP), sin perjuicio de su vinculación a varias Plataformas Digitales de economía colaborativa o encontrarse afiliado de manera simultánea en calidad de dependiente.</p> <p>El Colaborador Autónomo efectuará y asumirá la afiliación y aportes a la respectiva Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS) y a la Administradora de Fondos Pensionales (AFP), no obstante, cuando el IBC del Colaborador Autónomo sea mayor a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, la Plataforma Digital podrá efectuar la retención y giro de los aportes al Sistema de Protección Social a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) a nombre del Colaborador Autónomo. Las Plataformas efectuarán y asumirán la afiliación y aporte a la respectiva Aseguradora de Riesgos</p>	<p>laborales (ARL), así como la contratación y pago de los seguros de los que trata el artículo 10 de la presente Ley.</p> <p>Los aportes o cotizaciones de los Colaboradores Autónomos serán liquidados mes vencido en atención a la totalidad de ingresos mensuales que perciba de una o varias Plataformas Digitales de economía colaborativa en el mes anterior.</p> <p>Parágrafo 1. El Colaborador Autónomo que preste servicios a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa, elegirá libremente la Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL) a la cual desee afiliarse. En caso que el Colaborador Autónomo perciba ingresos derivados de la prestación de servicios a través de más de una Plataforma Digital, la afiliación y cotización se deberá realizar a la misma Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL). En el evento que el Colaborador Autónomo sea de forma simultánea trabajador dependiente o trabajador independiente por cuenta propia, deberá realizarse la afiliación y cotización a la misma Aseguradora de Riesgos Laborales a la que se encuentre afiliado en atención a dicha relación como dependiente o como independiente.</p> <p>Parágrafo 2. Las Plataformas Digitales podrán efectuar la afiliación y aportes a Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS) y a la Administradora de Fondos Pensionales (AFP), por cuenta y a nombre del Colaborador Autónomo, mediante la retención de los montos respectivo. Esta posibilidad deberá ser debidamente incorporada en los términos y condiciones de la vinculación de los Colaboradores Autónomos.</p> <p>Artículo 7. Cálculo de Aportes al Sistema de Seguridad Social. El ingreso base de cotización (IBC) del Colaborador Autónomo que presta servicios a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa de que trata esta ley, será el cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos de forma mensualizada, resultante de la vinculación con cada una de las Plataformas Digitales de Economía Colaborativa en las cuales haya prestado sus servicios en el mes anterior, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuando a ello haya lugar.</p> <p>Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente para permitir los aportes al Sistema de Seguridad Social basándose en ingresos mensuales en forma de mes vencido.</p> <p>Artículo 8. Piso de Protección Social. Cuando el total de ingresos mensuales del Colaborador Digital, no supere el salario mínimo legal mensual vigente, deberá afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad de piso de protección social, siendo el responsable de</p>
<p>realizar el aporte al programa BEPS y a su vez, las Plataformas Digitales en las cuales haya generado ingresos, asumirán el pago del Seguro Inclusivo. El Gobierno Nacional determinará los requisitos de acceso a los diferentes componentes del piso de protección social.</p> <p>Artículo 9. Seguimiento y Control para la legalidad en los aportes. El Gobierno Nacional, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) o cualquier otro sistema para la declaración y pago electrónico integrado de seguridad social, deberá adoptar los mecanismos que permitan detectar cuando un Colaborador Autónomo, conforme a la totalidad de sus ingresos mensuales, perciba una remuneración que lo excluya de los pisos de protección social y que en consecuencia utilicen este mecanismo para evadir las cotizaciones obligatorias que les corresponden, a partir de sus ingresos reales.</p> <p>Para el efecto, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales UGPP, deberá ajustar sus procedimientos para realizar una apropiada fiscalización sobre estas cotizaciones, y las Plataformas Digitales deberán estar en capacidad de realizar los respectivos reportes mensuales sobre ingresos generados a favor de los Colaboradores Autónomos.</p> <p>Artículo 10. Seguros de protección al Colaborador Autónomo. Las Plataformas Digitales deberán contratar con compañías de seguros autorizadas para operar en Colombia, una póliza de seguro que ampare al Colaborador Autónomo, en calidad de asegurado, por los siguientes riesgos:</p> <p>10.1 El riesgo de accidentes personales durante la ejecución de un servicio, de forma complementaria a los riesgos cubiertos por el Sistema de Seguridad Social.</p> <p>10.2 El riesgo de pérdida de ingresos sufrido en desarrollo de la actividad directamente relacionada con el uso de la plataforma como consecuencia de la pérdida total o parcial, incluyendo el hurto calificado, de las herramientas que utiliza para la prestación del servicio que realiza a través de las plataformas, cuando se presenten situaciones distintas a las cubiertas por el Sistema de Protección Social. Dicha cobertura se otorgará hasta por un término de dos (2) meses para las personas que al momento de ocurrencia del siniestro hayan estado prestando servicios de forma continua al menos seis (6) meses anteriores a la ocurrencia del siniestro, a través de la misma plataforma, y cuyo valor asegurado mensual corresponda al cincuenta por ciento (50%) del ingreso neto promedio de los últimos seis (6) meses, sin que este valor supere mensualmente los tres (3) SMMLV.</p>	<p>Artículo 11. Reporte y Transparencia en la Información. Con el fin de caracterizar el sector, los Operadores de Plataforma Digitales, a petición del Gobierno Nacional, deberá suministrar la información necesaria que servirá de insumo para la política pública y los estudios sectoriales que se requieran. La información podrá ser entregada directamente por el Operador o a través de organismos gremiales y asociaciones correspondientes sin reducir la competitividad de las Plataformas Digitales de Economía Colaborativa, ni violar las normas de protección y propiedad de datos o las reglamentaciones de competencia para gremios.</p> <p>Artículo 12. Sanciones. El incumplimiento de las formalidades, requisitos y deberes, exigidos en esta ley dará lugar a las investigaciones administrativas que para el efecto determine el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 13. Disposiciones Complementarias. Los aspectos relacionados con la afiliación al Sistema de Seguridad Social y pago de aportes no previstos en la presente Ley, se regirán por las normas del Sistema General de Seguridad Social para independientes. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia.</p> <p>Artículo 14. Vigencia. La presente ley comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>Mauricio Toro Orjuela Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Jennifer Kristin Arias Falla Partido Centro Democrático</p> </div> </div>

<p style="text-align: center;">Exposición de Motivos Proyecto de Ley No. __ de 2020 Cámara</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa”</p> <p>I. OBJETO</p> <p>Regular la forma de vinculación de las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas y su acceso y aporte a la seguridad social integral camino a la formalización, en cumplimiento del mandato del art. 205 Ley 1995 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; mediante la creación legal de la categoría de Colaborador Autónomo.</p> <p>II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</p> <p>1. Justificación: el problema de comprensión del empleo informal en una economía digital</p> <p>Es indispensable caracterizar las actuales y reales dimensiones del empleo informal en el marco de una economía digital, pues sólo conociendo su magnitud y las condiciones de los nuevos patrones de trabajo y tipo de servicios que ha creado, se tendrá una buena base para otorgar las respuestas normativas adecuadas.</p> <p>La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, ha definido el término de economía digital como la economía integrada por los mercados basados en tecnologías digitales que facilitan el comercio de bienes y servicios a través del comercio electrónico (<i>e-commerce</i>), que opera con base en capas, con segmentos separados para el transporte de datos y aplicaciones¹.</p> <p><small>¹ OCDE. The digital economy. Hearings: documentation related to two hearings on the Digital Economy held at the Competition Committee sessions of October 2011 and February 2012. En: www.oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf</small></p>	<p>Es innegable cómo el uso habitual y generalizado de la tecnología, ha impulsado a su vez otros modelos de generación de ingresos y facilitado el emprendimiento, eliminando los intermediarios entre bien o servicio y consumidor y las barreras de acceso, dando paso a los servicios digitales dentro del mercado. Esto ha llevado a un acelerado crecimiento de nuevos modelos de negocio², cambiado los hábitos de consumo a nivel mundial y desafiado las estructuras de formalidad que han planteado las legislaciones locales, debido a su rápido crecimiento y su capacidad para remodelar las formas, lugares de trabajo y sectores completos de la economía.</p> <p>En la Ley 1429 de 2010, que corresponde a una de las apuestas más importantes del gobierno hacia la formalización laboral, se determinó la informalidad laboral³ como el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital, o que incluso, en algunos casos tiene capacidad de acumulación, entendiéndose que no necesariamente representa baja productividad. En la exposición de motivos de esta Ley se estableció con claridad que la misma corresponde a una herramienta para combatir el alto desempleo y la informalidad laboral que para el año 2010, según el DANE, ascendía a un cincuenta y dos como nueve por ciento (52,9%)⁴. Lo anterior, puesto que a través de esta se aumentaron los beneficios para la formalidad empresarial al disminuir los costos en las etapas iniciales de la creación de empresas. Sin embargo, para dicho momento, ya era evidente la existencia de esta informalidad productiva que no estaba siendo contemplada con la relevancia debida, razón por la cual la formalización no se dio en todos los sentidos, presentándose así formalidad empresarial con situaciones de subempleo, y el nacimiento</p> <p><small>² Estos modelos incluyen un enfoque en la provisión de bienes y servicios <i>on demand</i> (es decir, de forma inmediata y basado en el acceso), proyectos individuales o tareas independientes, modelos económicos impulsados por la financiación colectiva o colaboración masiva, etc. De esto se desprenden fenómenos como la economía colaborativa, <i>peer 2 peer</i>, <i>gig economy</i>, <i>crowdsourcing</i> y <i>crowdfunding</i>, entre otros mecanismos de acceso al mercado productivo.</small></p> <p><small>³ ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. (...)3. Tipos de informalidad de empleo: para los efectos de esta ley, existirán 2 tipos de informalidad de empleo: a) Informalidad por subsistencia: Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital. b) Informalidad con capacidad de acumulación: Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.</small></p> <p><small>⁴ Para esta medición, la definición adoptada por el DANE, se remite a la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf. Estas indican que la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas debe ser hasta cinco trabajadores, excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del gobierno. Por otra parte, se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Según el DANE, la informalidad laboral, resulta ser considerada propia de los dominios urbanos; su medición se realiza y desagrega principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas.</small></p>
<p>de nuevas relaciones en la economía digital extrañas y disruptivas para los parámetros legalmente constituidos.</p> <p>Para el trimestre de febrero - abril de 2019, la informalidad laboral, según las estadísticas oficiales, correspondía todavía a un alarmante cuarenta y siete punto siete coma ciento (47,7%)⁵. Además, no existe correspondencia entre la vinculación al sistema de protección social de la población ocupada de acuerdo con su capacidad contributiva⁶. Lo anterior, porque esta creación de empresas requiere un segundo estadio de evolución en el que se formalicen las nuevas relaciones que crea, asegurando la redistribución del ingreso y la protección social en un entorno tecnológico. Es necesario que se advierta el valor que genera el sector y se interiorice su papel en la economía nacional, proponiendo su formalización en un sentido que responda correctamente a la realidad y contexto en que se desarrolla. Además, es indispensable analizar otros factores como el subempleo, puesto que existe un componente importante de informalidad incluso dentro del sector formal, por ejemplo, cuando no se reporta la totalidad de los ingresos.</p> <p>La elaboración de estadísticas que midan la magnitud y naturaleza de la economía informal sirve <i>“como base para la formulación y evaluación de políticas eficaces en apoyo a la transición hacia la formalidad, como herramienta de promoción dirigida a los grupos demográficos pertinentes, para determinar las tendencias nacionales y mundiales de empleo y para analizar los vínculos entre el crecimiento y el empleo”</i>⁷.</p> <p>Para estas mediciones, la definición adoptada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, se remite a la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT de 1993, la cual ya ha sido revisada en varias oportunidades. Aquí, la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas es de hasta cinco trabajadores, excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del gobierno. Por otra parte,</p> <p><small>⁵ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE. Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEH). Bogotá, febrero - abril 2019. En: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social/historicos</small></p> <p><small>⁶ Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEH). Febrero - abril 2019, el 57,9% del total de la población ocupada en el país pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. El 10,3% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 22,5% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado.</small></p> <p><small>⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y El trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas. Apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra, 2013. En: https://www.ilo.org/empolicy/pubs/WCMS_229429/lang-es/index.htm</small></p>	<p>se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Según el DANE, la informalidad laboral, resulta ser considerada propia de los dominios urbanos; su medición se realiza y desagrega principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas.</p> <p>Hoy se entiende la informalidad de manera distinta. Se ha visto como a nivel internacional toma impulso la propuesta omnicompreensiva y más actual⁸ que considera dentro de las cifras que integran empleo informal, a grupos especiales como los independientes con o sin empleados en sus propias empresas, sin considerar su ubicación en el sector empresarial informal o formal, las condiciones de subempleo o ciertas relaciones que no se encuentran reguladas por las normas laborales o que no tienen reglas claras de participación en el mercado. Se debe estudiar la influencia de nuevos factores, como los planteados por la automatización, la demografía, o los nuevos medios de producción y empleo para el entendimiento de las dimensiones reales de este fenómeno del empleo informal en el marco de una economía digital⁹.</p> <p>Es así como aparte de encontrar sus dimensiones reales, la forma de atacar la informalidad debe ser hecha a la medida del sector económico, facilitando progresivamente los canales hacia la formalización, el trabajo decente, el acceso a la protección social y la sostenibilidad a través de la tecnología misma. Hoy, el trabajo decente ha venido evolucionando, comprendiendo el reconocimiento de manera progresiva, de todas las clases de trabajo, tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) con o sin empleados, y los que trabajan a domicilio, y los que generan ingresos a través de aplicaciones y plataformas digitales. De acuerdo con la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo de la Organización internacional del trabajo - OIT, se deben tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo en cualquiera de sus manifestaciones y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de plataformas¹⁰.</p> <p><small>⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf</small></p> <p><small>⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en https://www.ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm</small></p> <p><small>¹⁰ Esta es una de las conclusiones de informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. La Comisión sobre el Futuro del Trabajo elaboró un informe independiente sobre la forma en que se podrá forjar un futuro del trabajo que ofrezca oportunidades de</small></p>

2. El impacto de la economía de plataformas en la realidad económica y caracterización de la relación

Es indiscutible el valor que producen las aplicaciones y plataformas tecnológicas no solo para quien genera ingresos con ellas y para la economía en general, sino por los nuevos servicios digitales y formas de relacionarse que han creado, en los que se han roto paradigmas frente a: i) la propiedad del capital de trabajo y el acceso al mismo; ii), la relación bilateral de consumo y sus beneficiarios; iii), además de la simplificación y libertad del consumidor a la hora de satisfacer sus necesidades; y iv) la simplificación y libertad y de las personas de acceder al mercado productivo.

En particular, ha sido demostrada la capacidad exponencial de crecimiento de las plataformas digitales, de acuerdo con los efectos de red pronunciados del ecosistema y el uso de activos intangibles¹¹. En la última década las plataformas digitales más grandes se encontraron en el índice S&P 500 (las 500 empresas más representativas de la Bolsa de Nueva York), y las investigaciones muestran que los ecosistemas digitales emergentes podrían representar más de \$60 billones de dólares estadounidenses en ingresos para el 2025, o más del treinta por ciento (30%) de los ingresos corporativos globales¹².

Es inaplazable posicionar la economía digital como una fortaleza del mercado que ha marcado el nacimiento de nuevas formas de consumo y el surgimiento de la prestación de los servicios digitales. Los llamados "unicornios tecnológicos", nombre que se le da a las empresas del sector valoradas en US\$1.000 millones o más, han empezado a abrirse a los mercados de valores por medio de Ofertas Públicas Iniciales (OPI)¹³.

empleo decente y trabajo sostenible para todos. Este informe fue presentado en Ginebra el 22 de enero y sometido a consideración de la reunión del centenario de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2019.

¹¹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. En: https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL_PARA%20PUBLICAR.pdf

¹² World Economic Forum - Shaping the future of digital economy and society (2017)

http://www3.weforum.org/docs/WEF_Shaping_the_Future_of_Digital_Economy_and_Society_2P_190916.pdf

¹³ Con una valoración cercana a US\$76.000 millones, el ingreso de Uber a la bolsa por medio de una Oferta Pública Inicial (OPI) en mayo de 2019, la posiciona como la tercera tecnológica más grande en hacer este movimiento, solo detrás de Alibaba, que para 2014, año en el que hizo su entrada, valía US\$233 millones y de Facebook, que presentó su OPI en 2012, cuando tenía una valoración cercana a US\$81 millones.

Nuestro ordenamiento jurídico, incluso, ha previsto sistemas impositivos frente a este tipo de plataformas. En efecto, por cuenta del artículo 437-2 del Estatuto Tributario (reforma introducida en el año 2016) a partir del 1 de julio de 2018, plataformas tecnológicas ubicadas en el exterior, son sujeto pasivo del IVA por los servicios que prestan. De hecho, la DIAN reportó que por cuenta del segundo semestre de 2018, recaudó más de 38.000 millones de pesos por este concepto. Así, es evidente que las plataformas aportan al desarrollo económico del país.

En la economía tradicional los factores influyentes en la decisión y hábitos de consumo eran el acceso al crédito, la publicidad y la propiedad, mientras que, en la última década, se trazan tendencias hacia un consumo en el cual los factores de reputación, análisis de datos, comunidad y acceso son cada vez más importantes. La sociedad de la información se caracteriza por la hiperconectividad, la inmediatez, la virtualidad, la diversidad, la colaboración y el cambio constante¹⁴. Nace el servicio digital en el mercado y crece de manera exponencial.

En términos generales, las plataformas digitales se caracterizan porque deben para la prestación de sus servicios digitales, permitir interacciones de creación de valor entre consumidores y productores, todos ellos vinculados a través de licencias de uso de aplicación, códigos de conducta, términos de uso o condiciones generales de servicio, etc., disminuyendo de varias formas sus costos de transacción por la participación en el mercado productivo, y generando un mayor valor a los consumidores. Las plataformas y aplicaciones deben atraer y retener a los participantes y tener capacidad de organizar interacciones repetibles dentro de la red a través de análisis de datos y mecanismos de inteligencia artificial¹⁵.

Es una relación basada en un mercado de dos lados transaccional¹⁶, en la que la aplicación o plataforma presta servicios digitales al mismo tiempo a productores y consumidores,

¹⁴ El impacto inmediatamente notable de la economía digital es la escala de dinero que, en un período de tiempo relativamente corto, está cambiando de manos basándose en modelos de negocio que apenas existían hace una década.

¹⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHOUHARY, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm

¹⁶ Los mercados de dos o más lados pueden dividirse en dos tipos: transaccionales y no transaccionales.

• Mercado de dos lados transaccional (Plataforma comercial): son aquellas plataformas que reúnen a vendedores potenciales por un lado, y a compradores potenciales por el otro, con el objetivo de que entre ellos realicen una o varias transacciones directas a través de la plataforma. Estas transacciones se materializan a través del intercambio de dinero (y en ocasiones de datos en remplazo del dinero) por bienes y servicios.

• Mercado de dos lados no transaccional (Plataforma de publicidad): a diferencia de las plataformas comerciales, en estas no se da una transacción directa entre los grupos de usuarios de la plataforma. En cambio, el modelo de negocio generalmente funciona de forma

los cuales son servicios diferentes a los productos y servicios que estas partes intercambian en el mercado. Según la Comisión de Regulación de Comunicaciones, un mercado de dos lados se presenta cuando una firma actúa como una plataforma que vende dos productos diferentes a dos grupos de consumidores, y en el cual la demanda de un grupo de consumidores depende de la demanda del otro grupo de consumidores y viceversa. En este sentido, las demandas en ambos lados del mercado están interrelacionadas por medio de efectos de red indirectos los cuales son reconocidos e internalizados por la plataforma¹⁷.



Se trata de un modelo construido sobre redes descentralizadas de personas conectadas, quienes crean, distribuyen y consumen valor pasando por alto las instituciones

que una plataforma, ya sea un motor de búsqueda, una red social o una plataforma de streaming de video, por ejemplo, atrae a los usuarios a su plataforma, generando que los anunciantes tengan incentivos para pagar por espacios de publicidad en dicha plataforma. Así, los usuarios reciben el servicio que ofrece la plataforma, al tiempo que reciben la publicidad de los anunciantes. Por lo general, los usuarios no pagan por el uso de la plataforma. Típicamente, existen efectos de red indirectos entre los anunciantes y los usuarios del servicio.

¹⁷ Comisión de Regulación de Comunicaciones Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. En: https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL_PARA%20PUBLICAR.pdf

centralizadas tradicionales¹⁸. Con el fin de atraer a las partes que intervienen en la relación y dar valor al servicio digital que se presta:

(1) Se establecen incentivos para cualquiera de ellas como códigos promocionales, incentivos por suscripción o referencia, etc. Es la plataforma quien internaliza las externalidades de red indirectas de los grupos de usuarios fijando las condiciones de acceso en cada uno de los lados del mercado, incentivándolos a unirse a la plataforma.

(2) Entre más productores y consumidores se unen, la plataforma es capaz de escalar sus operaciones debido a los efectos de la red en una cadena coordinada de prestación de servicios de los cuales la aplicación o plataforma nunca es beneficiaria directa, pues ella solamente participa en la relación ofreciendo a productor y consumidor su servicio digital de intermediación.

(3) Las plataformas digitales buscan hacer que los mercados sean más eficientes al reducir tres tipos principales de costos de transacción: (i) costos de búsqueda e información: descubrimiento de bienes y servicios relevantes, incluida la disponibilidad de precios; (ii) costos de negociación; y (iii) costos de vigilancia y cumplimiento: en los que se incurre para garantizar que las partes cumplan con los términos del acuerdo, e incluyen los costos de control del cumplimiento de estos términos. Lo anterior, puesto que se diseña una infraestructura para las interacciones de la plataforma digital, y esta misma establece condiciones de control y gobernanza para estas interacciones a través de licencias o términos de uso.

(4) El modelo se basa en sistemas de reputación y retroalimentación como calificaciones y comentarios, que a su vez son modelos creados bajo la codificación y el seguimiento de las acciones de todos los participantes de la plataforma para determinar los patrones de buen o mal comportamiento. Las plataformas digitales recopilan vastas cantidades de datos de todo el ecosistema digital: estos datos se utilizan para identificar patrones y desarrollar e implementar algoritmos de

¹⁸ Esta es una de las principales afirmaciones de What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption de Rachel Botsman, el cual es considerado como el hito teórico más importante de la economía colaborativa.

aprendizaje utilizados por la plataforma con fines de alimentación del algoritmo y la gestión interna¹⁹.

(5) La economía digital permite a las personas una mayor participación económica y además productiva. No solo ha logrado mejorar la capacidad productiva de las personas al complementar la remuneración recibida en otras actividades, incluso formales, sino que ha permitido por su flexibilidad y bajos costos de transacción, que se facilite el ingreso al mercado productivo a ciertos grupos cuyo acceso tradicionalmente se encontraba restringido. La tecnología ofrece medios nuevos e innovadores de adaptación a los trabajos y a los lugares de trabajo para facilitar la productividad.

Ejemplo de esto es la vinculación al mercado de los adultos mayores que no cuentan con aseguramiento suficiente para su vejez, los migrantes, los excombatientes reinsertados a la vida pública, los jóvenes y estudiantes, las personas que cuentan con alguna discapacidad o sufren de una condición de salud propia o de su grupo familiar que les impide dedicación continua a ciertas actividades, las mujeres dedicadas principalmente al hogar o con fuertes responsabilidades familiares²⁰, entre otros. Estas plataformas también capacitan al dar acceso a tecnología y herramientas que pueden ser utilizadas para aumentar aumentan sus capacidades, lo que a su vez conduce a un ampliado acceso al mercado por los efectos de la red.

(6) Existe una distinción importante entre la asociación sindical en las organizaciones tradicionales, en gran parte enfocada en la negociación colectiva, y la acción colectiva en plataformas que se enmarca en un tipo de asociación gremial, donde todos los usuarios (quienes prestan servicios y quienes los reciben) pueden controlar colectivamente el poder del algoritmo, identificando patrones de respuesta y fallas a los cambios que introduce²¹. Debe tenerse de presente que la economía digital de las plataformas corresponde a una economía colaborativa,

¹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHoudary, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm

²⁰ Las aplicaciones y plataformas tecnológicas han promovido movimientos como la SHEconomy, esto es, el empoderamiento de la mujer en el mercado productivo.

²¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHoudary, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm

donde las partes son colaboradoras y no contrapartes ni existe una relación de subordinación.

3. Normas actuales caducas y necesidad de un segundo impulso a la formalización para el siglo XXI

La resistencia a las nuevas tecnologías que generan crecimiento y eficiencia económica según lo ha demostrado la historia, es inútil²² también es inconveniente en tanto supone detener el progreso económico²³. Se debe diseñar una solución hecha a la medida de la necesidad facilitando progresivamente los canales hacia la formalización, la protección social y el trabajo decente sin importar si este se encuentra en un esquema dependiente, autónomo o se enmarca en una categoría especial o no regulada.

Una vez descrita la relación, se evidencia cómo en primer lugar, no se presenta la estructura tradicional bilateral en la que una persona presta un servicio en beneficio de otra de forma subordinada, encontrando que las personas que prestan servicios a través de plataformas o aplicaciones digitales son en esencia autónomas²⁴, sin embargo, en el marco de la economía colaborativa es necesario fijar ciertas condiciones con la finalidad de que todos los actores se vean beneficiados al garantizar un mercado líquido, resolver conflictos con un bajo nivel de fallas y bajos costos de transacción. Ejemplo de esto, es la automatización del proceso de solicitudes de servicios de los consumidores finales y las sugerencias de los precios a cobrar por los prestadores de servicios.

De hecho, el establecimiento de precios de una plataforma se puede establecer en dos etapas: en la primera etapa la plataforma obtiene el nivel de precios que maximiza el beneficio total, y en una segunda etapa establece la estructura de precios que maximiza el volumen transado para el nivel de precios obtenido en la primera etapa²⁵.

²² Esta conclusión ha sido difundida ampliamente en varios artículos y entrevistas por Michael P Gregoire, CEO de CA Technologies que es una de las compañías más grandes en la creación de software en el mundo.

²³ Cfr. Sentencia del Tribunal del Séptimo Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, Juez Richard Posner, 7 de octubre de 2016. En: <http://media.ca7.uscourts.gov/cgi-bin/rssExec.pl?Submit=Display&Path=Y2016/D10-07/C16-2009-1-Posner.aun-TinfoP.N.1842508.S:0>

²⁴ En términos generales este tipo de relaciones no está sujeto al principio de exclusividad, la persona es propietaria de sus propios elementos y medios de trabajo. Si no hay conexión en determinados horarios no operan sanciones. No existe una prestación del servicio en favor de la aplicación o plataforma y mucho menos remuneración por ello, simplemente se presta un servicio digital y tanto productor y consumidor lo remuneran.

²⁵ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. En: https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL_PARA%20PUBLICAR.pdf

Esto desborda los entendimientos tradicionales de autonomía de la legislación actual, que determinan la naturaleza de la relación dependiente o independiente. Es posible que el control y la subordinación sean conceptos obsoletos que serán cada vez menos relevantes a medida que evolucionen y surjan nuevas formas de trabajo.

Estas situaciones, sumadas a un entendimiento erróneo de los beneficiarios reales y el tipo de servicios que se prestan por las plataformas y aplicaciones digitales, a menudo se ha malinterpretado como subordinación, sin embargo, como vimos, la naturaleza misma del modelo de economía de plataformas precisamente comprende mecanismos flexibles e inmediatos que no responden a la regulación actual.

Se debe lograr la inclusión al sistema de esta categoría productiva dando un avance a la formalización en consonancia con las eficiencias del mercado de la economía digital. En esta segunda fase de formalización, en la que se regulan las nuevas relaciones y servicios que ha traído el nacimiento de nuevas industrias, las normas y los trámites hacia la formalización deben ser armónicos a como se estructura la relación digital: i) accesibles a todo el público, ii) representativa de un retorno tangible, iii) fáciles e inmediatos y iv) con bajos costos de transacción²⁶. Solamente así, habrá mayor disposición a formalizarse y será medible el verdadero valor económico que tienen estas nuevas formas de trabajo que pese a tener capacidad productiva, se encuentran en escenario de informalidad por falta de una regulación que se adapte a sus características y al entorno en el que se desarrollan.

Teniendo en cuenta entonces que la organización del trabajo sigue cambiando, y que el mismo se protege en todas sus modalidades, "los sistemas de protección social tendrán que evolucionar para ofrecer protección constante a los trabajadores que se muevan entre el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia, entre distintas empresas y sectores de la economía o entre países, para así garantizar que los derechos y las prestaciones son accesibles y transferibles, entre otras cosas, para aquellos que trabajen en las plataformas digitales"²⁷. La ampliación del alcance de la protección proporciona una vía de transición a la formalidad, al mismo tiempo que se asegura de que esos trabajadores independientes

²⁶ Podemos notar un cambio radical en la forma en que los reguladores han reaccionado a la entrada de nuevos modelos de negocio a través de plataformas. Por ejemplo, frente a los e-scooters, se tomaron estos cambios con mayor naturalidad. Localmente ya se establecieron reglas de seguridad por parte de la secretaría distrital de movilidad de Bogotá.

²⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Behrendt, C., y Nguyen, Q.A. 2018. Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, Future of Work Research Paper Series No. 1. Ginebra, 2018. En: https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS_629864/lang-en/index.htm

disfruten de sus derechos básicos y de seguridad de los ingresos²⁸ Pese a tener esta característica de independencia, las condiciones desorganizadas del mercado pueden hacerlos vulnerables y es deber del Estado entrar a proteger e incluir esta forma de trabajo.

Los reguladores y las plataformas deben trabajar juntos para identificar los datos e información que ofrezcan un entendimiento del comportamiento relevante del mercado sin reducir la competitividad de la plataforma, ni violar las normas de protección y propiedad de datos. Se debe llegar a la reglamentación del uso de los datos de la plataforma y de la responsabilidad sobre el control de los algoritmos en el mundo del trabajo digital. Los reguladores, a su vez, tendrían que aliviar los temores de una regulación excesiva e incongruente con el modelo económico²⁹.

Con el fin de lograr un estudio que caracterice al sector se necesita identificar el aporte de estas empresas a la economía, en términos de valor agregado y autoempleo³⁰. En ningún caso se puede presentar información de forma desagregada, esto en cumplimiento de los lineamientos de competencia para gremios de la Superintendencia de Industria y Comercio.

²⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en https://www.ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm

²⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ILO future of work research paper series The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm

³⁰ Para esto, se requeriría al menos la siguiente información:

- Ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) promedio de las personas que trabajan a través de las plataformas desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Suma total mensual de los ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) promedio de las personas que trabajan a través de las plataformas desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Distribución de los ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) de las personas que trabajan a través de las plataformas en una tabla de frecuencia con intervalos de \$50.000 desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Suma total de las compensaciones extraordinarias de las plataformas a los trabajadores que prestan servicios a través de éstas desagregadas por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Suma total de las propinas pagadas a los trabajadores que prestan servicios a través de éstas desagregadas por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Ingreso bruto promedio por servicio prestado desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Distribución de los ingresos brutos (i.e. el valor pagado por el usuario por el servicio, sin incluir el costo de los bienes subyacentes, por ejemplo, en el caso de las plataformas de domicilios, sin incluir el costo de la mercancía transportada) por servicio en una tabla de frecuencia con intervalos de \$1000 o \$2000 desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.
- Número de personas (físicas) que trabajan a través de las plataformas, desagregado por grupo etario (rangos de edad de 5 años), género, región de Colombia y mes para los últimos dos años.

Un marco regulatorio coherente debería optar por resolver las inequidades de poder entre los trabajadores independientes registrados en las plataformas, consumidores y la plataforma misma. Este marco habilitaría tres posibles tipos de interacciones: (i) interacciones regulador-plataforma, (ii) interacciones plataforma-trabajador independiente e (iii) interacciones regulador-trabajador independiente³¹. Se deben considerar las medidas de autorregulación y de corrección.

4. Marco jurídico-regulatorio: compromisos del estado colombiano frente al trabajo decente y la protección social

No puede formularse una regulación aislada de los compromisos y orientaciones jurídicas que enmarca la prestación de servicios a través de plataformas digitales. Los principios que deben regir estos fenómenos ya han sido regulados o caracterizados por otras instancias del gobierno y se deben tomar estos insumos para generar una regulación armónica³².

4a. La Constitución Política

Desde la Constitución Política misma se dispone que en Colombia, el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado³³. Asimismo, la efectividad de los derechos constitucionales se encuentra como uno de los fines estatales³⁴, teniendo, toda persona, derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas sin importar su modalidad o la existencia de una relación de dependencia

³¹ Una de las formas más efectivas de alentar a las plataformas a proporcionar acceso a sus datos sería la creación de un entorno de pruebas e innovación o modelo de sandbox (un entorno virtual donde las iniciativas podrían probarse de manera segura).

³² El Decreto 1357 de 2018 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reguló específicamente el crowdfunding para la financiación de proyectos productivos de inversión, con el fin de promover el flujo de recursos para las pymes y la innovación financiera en el país. También la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha publicado los estudios "Hoja de Ruta Regulatoria para el Desarrollo de la Economía Digital en Colombia" y la "Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital", en los que ya empezó a caracterizarse el sector y se identificaron las acciones y proyectos que sugiere esta Comisión, para que sean considerados y abordados por el gobierno colombiano para enfrentar los retos y oportunidades de la economía digital. El mismo Plan Nacional de desarrollo insta a una caracterización multidisciplinaria teniendo en cuenta el real impacto de este fenómeno en la economía.

³³ ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

³⁴ ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

formal. En el mismo sentido, el artículo 334³⁵ superior establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía, el de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Se garantiza en la Constitución Política a todos los habitantes, el derecho irrenunciable a la Seguridad Social³⁶ a través de un mandato de progresividad en su cobertura garantizando los derechos y la sostenibilidad financiera del sistema. La progresividad implica según la Corte Constitucional³⁷ una obligación amplia de hacer, cada vez más exigente para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad del contenido prestacional de los derechos constitucionales, y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico. Esta disposición constitucional es compatible con los artículos 2o y 9o del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales señalan que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos entre los cuales está el de toda persona a la seguridad social.

No existe ninguna finalidad constitucionalmente legítima que se vea satisfecha con la indeterminación del estatus y la forma de vinculación a los sistemas de protección social de aquellas personas que hacen parte del aparato productivo independientemente de su modalidad de trabajo, en este caso de las personas que prestan servicios a través de aplicaciones y plataformas tecnológicas. Si aparece en cambio una discriminación que

³⁵ ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

³⁶ ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley (...)

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm>

contradice el mandato constitucional que ordena otorgar especial protección al trabajo en todas sus formas para que se realice en condiciones dignas y justas, además de la cobertura progresiva de la seguridad social de acuerdo con el estatus real de la persona y su capacidad contributiva. El principio de progresividad se debe concretar al aplicar una metodología que permita aportar, teniendo en cuenta el referente material del salario mínimo al utilizar proporciones de este. Esto integrará al sistema de protección social a un sector importante de personas que hoy son informales.

4b. Las Normas Internacionales del Trabajo

De otra parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2005, aseguró que todos los convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT ratificados por Colombia, hacen parte de la legislación interna; incluso, algunos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, según lo consagrado los artículos 53 y 93 de la Constitución Política.

Asimismo, la alta corte ratificó el carácter vinculante de las recomendaciones emanadas de dicho organismo, atendiendo a las obligaciones contraídas por el Estado colombiano, al suscribir y ratificar el Tratado constitutivo de la OIT. A diferencia de los convenios, las recomendaciones pronunciadas por la OIT no son normas creadoras de obligaciones internacionales, sino meras directrices, guías o lineamientos que deben seguir los Estados parte en busca de las condiciones dignas en el ámbito laboral de sus países³⁸. De acuerdo con lo anterior, las recomendaciones no son susceptibles de ratificación, y su coercibilidad dependerá de una ley ordinaria que desarrolle su contenido. Ello no obsta para que sirvan como fuente auxiliar de interpretación, o de fuente supletoria de conformidad con el artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo³⁹. A continuación, un recuento de las normas internacionales del trabajo a las que se encuentra comprometido el estado colombiano

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-603 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-603-03.htm>

³⁹ ARTICULO 19. NORMAS DE APLICACION SUPLETORIA. Cuando no haya norma exactamente aplicable al caso controvertido, se aplican las que regulen casos o materias semejantes, los principios que se deriven de este Código, la jurisprudencia, la costumbre o el uso, la doctrina, los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización y las Conferencias Internacionales del Trabajo, en cuanto no se opongan a las leyes sociales del país, los principios del derecho común que no sean contrarios a los del Derecho del Trabajo, todo dentro de un espíritu de equidad.

que resultan relevantes para la regulación del trabajo a través de aplicaciones y plataformas digitales:

- **Trabajo decente.** Desde la Conferencia 87 de 1999 la OIT propuso el Programa de Trabajo Decente, y durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, se establecieron los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente (i) creación de empleo, (ii) protección social, (iii) derechos en el trabajo y (iv) diálogo social. Estos se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El Objetivo 8 de la Agenda 2030 insta a promover i) un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, ii) el pleno empleo productivo y iii) el trabajo decente⁴⁰.

Hoy, el trabajo decente ha venido evolucionando, comprendiendo el reconocimiento de manera progresiva, de todas las clases de trabajo. De acuerdo con la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, se deben tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo en cualquiera de sus manifestaciones y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de plataformas digitales.

La Recomendación 205 de la OIT de 2017 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia ha concluido que a fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes⁴¹.

⁴⁰ A nivel interno, el 9 de octubre de 2018 se reprodujeron estos objetivos en el Pacto por el Trabajo decente, en el que participaron el Presidente Iván Duque, la Ministra de Trabajo, Alicia Arango, y representantes de gremios y los trabajadores del país. En uno de sus puntos, el Gobierno se compromete a cumplir y hacer cumplir con todas las herramientas constitucionales y legales, la declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998, las normas internacionales del trabajo, así como en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo 8 de Trabajo Decente, en el marco de la agenda 2030 y en el cumplimiento estricto del presente pacto.

⁴¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación No. 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. Adopción: Ginebra, 106ª reunión CIT (16 junio 2017) En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/I?ns=NORMLX&pub=12100-6-NO-P12100_ILO_CODE=R205

- **Estadísticas del trabajo.** Según el Convenio No. 160 sobre estadísticas del trabajo, adoptado por la Conferencia General de la OIT en su 71a. Reunión en 1985, ratificado a través de la ley 66 de 1988, deberán compilarse estadísticas continuas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo, si procediere, y, en la medida de lo posible, del subempleo visible, de manera que representen al conjunto del país y deberán compilarse de manera tal que resulten utilizables para análisis⁴². Se deben ampliar los conceptos de medición del trabajo informal y considerar fenómenos como el subempleo y la formalidad productiva de acuerdo con los Comités estadísticos y recomendaciones de los grupos de expertos⁴³. A finales de 2013 la OIT preparó el Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal con dos objetivos principales. El primer objetivo es el de asistir a los países en la planificación para producir estadísticas del sector informal y del empleo informal para realizar una revisión y analizar sus opciones. El segundo objetivo es el de proporcionar una guía práctica sobre las cuestiones técnicas relacionadas con el desarrollo y la administración de las encuestas utilizadas para recopilar la información pertinente, así como la compilación, tabulación y difusión de las estadísticas resultantes.
- **Formalización laboral.** Se debe continuar con el compromiso sobre la formalización laboral. La Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, insta a los estados miembros a formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, teniendo en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos. Lo anterior a través de un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación.

Asimismo, esta Recomendación advierte que, en la transición a la economía formal, los miembros deberían extender progresivamente la cobertura del seguro social a

⁴² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio No. 160 sobre estadísticas del trabajo. En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLXPLH:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312305:NO
⁴³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf

El Plan Nacional de Desarrollo – PND 2018-2022 es un pacto por la Equidad. Este PND busca alcanzar la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. Entre una de las metas para el cuatrienio, se encuentra la formulación de una política pública⁴⁵ que permita caracterizar las condiciones de prestación de servicio y las modalidades de protección y seguridad social que se puedan generar del uso de las aplicaciones y plataformas digitales. Asimismo, se compromete a que dentro del año siguiente a la promulgación del PND, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que definirá la forma de vinculación correspondiente de los actores del sector y el acceso y aporte a la seguridad social integral para las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas.

Teniendo en cuenta que el futuro del trabajo requiere un sistema de protección social sólido que subvenga a las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital, se exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de protección⁴⁶. En este sentido, el artículo 193 del PND establece que las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo⁴⁷. Este piso de protección social se encuentra integrado por el régimen subsidiado en salud, los

⁴⁵ **Artículo 205.** Aplicaciones y plataformas tecnológicas. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo, en coordinación con los Ministerios de Salud y Protección Social, Hacienda y Crédito Público y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán y formularán una política pública que permita, entre otros, caracterizar las condiciones de prestación de servicio y las modalidades de protección y seguridad social que se puedan generar del uso de estas aplicaciones y plataformas. Las aplicaciones y plataformas, así como las personas naturales y jurídicas del sector, suministrarán la información necesaria que servirá de insumo para la política pública y los estudios sectoriales que se requiera, incluyendo la caracterización del sector. Parágrafo. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que definirá la forma de vinculación correspondiente de los actores del sector y el acceso y aporte a la seguridad social integral para las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas.

⁴⁶ Esta es una de las conclusiones de informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. La Comisión sobre el Futuro del Trabajo elaboró un informe independiente sobre la forma en que se podrá forjar un futuro del trabajo que ofrezca oportunidades de empleo decente y trabajo sostenible para todos. Este informe fue presentado en Ginebra el 22 de enero y sometido a consideración de la reunión del centenario de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2019.

⁴⁷ **Artículo 193.** (...) Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.

las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva.

4c. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE y la digitalización

Colombia suscribió la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Inteligencia Artificial (IA), durante la reunión anual del Consejo Ministerial de dicha organización, cuyo tema es 'Aprovechando la transición digital para el desarrollo sostenible'⁴⁴.

Este instrumento recomienda que los países que adhieran estas recomendaciones promuevan e implementen una serie de principios para una administración responsable y confiable de la inteligencia artificial - IA, respetando los derechos humanos y los valores democráticos. Así, los sistemas de IA deben diseñarse de una manera que se respete el Estado de derecho, los derechos humanos, los valores democráticos y la diversidad, y deben incluir salvaguardas apropiadas, por ejemplo, permitir la intervención humana cuando sea necesario, para garantizar una sociedad justa y equitativa. Las plataformas requieren datos de alta calidad generados por las interacciones repetibles que facilitan, y debe haber interacción humana para la corrección de las fallas de estas interacciones que vayan en perjuicio de los derechos humanos como el trabajo, la protección social y los valores democráticos.

Se debe trabajar en estrecha colaboración con las partes interesadas para prepararse para la transformación del mundo del trabajo y la sociedad. Esto, orientando a las personas para que utilicen e interactúen de manera efectiva con los sistemas de IA a través de sus diferentes aplicaciones.

4d. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: búsqueda de la equidad en las relaciones de economía de plataformas

⁴⁴ En el discurso de apertura del 11º Foro de América Latina y el Caribe de la OCDE: La tecnología, ¿impulsora de la (des)igualdad?, su secretario general de la OCDE resalta cómo la digitalización puede tener un impacto importante en el desarrollo de la región y debe ser una aliada del mismo. Sin embargo, también trae consigo nuevos desafíos, en tanto que también puede generar problemas de concentración de mercado y falta de competencia, y plantea a su vez riesgos como la seguridad digital.

beneficios económicos y periódicos –BEPS–, y un seguro inclusivo que tiene como finalidad proteger al trabajador de las contingencias derivadas de la actividad laboral.

5. Hacia la regulación del trabajo de plataformas: tendencias mundiales

En la actualidad, existen diversas tendencias de regulación que van desde la prohibición hasta la libertad total frente al trabajo en plataformas y aplicaciones digitales, pasando por los sistemas de autorregulación⁴⁸; esto, dependiendo de las tradiciones legales específicas y las experiencias de las aplicaciones y plataformas en cada país. Un marco regulatorio coherente debería optar por resolver las inequidades de poder entre las personas que prestan servicios a través de plataformas y aplicaciones digitales, consumidores y la plataforma misma. Este marco habilitaría tres posibles tipos de interacciones:

- (i) interacciones regulador-plataforma
- (ii) interacciones plataforma-trabajador
- (iii) interacciones regulador-trabajador.

En primer lugar, la caracterización de la relación hace desechar las tendencias de regulación o desregulación extremas. Esto, porque el control y la subordinación son conceptos cada vez menos relevantes a medida que evolucionan las formas de trabajo. Si bien el desarrollo de estas relaciones se ha dado más a través desde los precedentes judiciales que desde las legislaciones, encontramos que no existe en la actualidad una regulación vía legislativa actualizada con las particularidades del mercado digital, los servicios digitales y el tipo de relaciones que crea.

Pese a esto, encontramos estados intermedios desde la regulación que, si bien no han sido precisamente diseñados en respuesta a estos fenómenos de la economía digital, son el escenario en que no se tendrían que forzar las categorías jurídicas tradicionales frente al trabajo dependiente e independiente. El camino por seguir se debe enfocar en otros criterios como la dependencia económica, los pisos de protección social y la

⁴⁸ Hasta la fecha, ha habido varias iniciativas para alentar a las plataformas y clientes a mejorar las condiciones de trabajo. Estos incluyen Turkopticon, un sitio web y navegador de terceros plug-in para la plataforma Amazon Mechanical Turk (AMT), que permite a los trabajadores digitales puntuar clientes, el Código de conducta de Crowdsourcing, un compromiso voluntario iniciado por las plataformas de crowdsourcing alemanas en las cuales existe una "Oficina de Defensores" a través de la cual los trabajadores pueden resolver disputas con operadores de plataforma.

<p>vulnerabilidad, la regularización de las condiciones de subempleo y la formalización como camino hacia el trabajo decente y el desarrollo sostenible.</p> <p>(1) En España, el Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente - TAED se desarrolla en el Capítulo III de la Ley 20 de 2007⁴⁹. Estas normas especiales regulan el régimen de los descansos del TAED, indemnización por los daños y perjuicios ocasionados basados en un incumplimiento contractual, la posibilidad de filiarse al sindicato o asociación empresarial de su elección y ejercer la actividad colectiva de defensa de sus intereses profesionales.</p> <p>(2) En Alemania, se reconoce la figura de <i>arbeitnehmerähnliche personen</i>, que en español sería equivalente a la figura de cuasi-asalariados o para-subordinados⁵⁰. El Tribunal Federal del Trabajo alemán (Bundesarbeitsgericht - BAG) lo identifica como un sujeto carente de autonomía económica, pero al que no es aplicable la legislación del trabajo, sin embargo, se extienden una serie de protecciones especiales que derivan de la citada dependencia económica a este tipo de trabajadores, pero bajo un supuesto de autonomía técnica y profesional. La Ley sobre Contrato Colectivo (Tarifvertragsgesetz - TVG) establece que podrán participar en procesos de negociación colectiva y que los efectos de los acuerdos colectivos que se celebren se apliquen también respecto de ellos; se les reconoce el derecho a feriado anual (§ 2 Bundesurlaubsgesetz -BUrlG); se protegen frente al acoso sexual en el lugar de trabajo (§ 1 Beschäftigtenschutzgesetz - BeschSchG), entre otras disposiciones.</p> <p>(3) En Canadá existe una distinción entre contratistas independientes y contratistas dependientes. Los segundos, serán aquellos que dependen de una relación estable y de largo plazo con un cliente en particular, y tienen algunos derechos mínimos frente al pago de preaviso para la terminación⁵¹ y la protección de la negociación colectiva. Se dirige a las personas que, siendo empresarios independientes, pero que se encuentran en una posición económica tan</p> <p><small>⁴⁹ Esta norma, define a los trabajadores autónomos económicamente dependientes como "aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales"</small></p> <p><small>⁵⁰ El § 12 letra a) de la Ley sobre Contrato Colectivo (Tarifvertragsgesetz - TVG) los define como "aquellas personas que son económicamente dependientes y que son comparables con los trabajadores en cuanto a su necesidad de protección social", haciéndole aplicable las disposiciones establecidas en dicha ley.</small></p> <p><small>⁵¹ Section 1 Labour Relations Act Ontario, 1975.</small></p>	<p>subordinada con respecto al beneficiario de sus servicios, que se extienden hacia ellos ciertas prerrogativas especiales.</p> <p>(4) En el Reino Unido, la categoría intermedia de <i>worker</i> se ha venido desarrollando a través de varios instrumentos normativos como el <i>National Minimum Wage Act 1998</i> o el <i>Employment Rights Act 1996</i>. Se trata de una persona que ha firmado un contrato para realizar personalmente cualquier trabajo o servicio para otra parte, siempre que no haga parte de su negocio propiamente dicho.</p> <p>Los <i>workers</i> tienen una gama más reducida de derechos y protecciones que los empleados, pero se tiene acceso a ciertas protecciones, incluyendo: el salario mínimo nacional, protección contra deducciones ilegales de salarios, el nivel mínimo legal de vacaciones pagadas, la duración mínima legal de los descansos, no trabajar más de 48 horas en promedio por semana o rechazar este derecho si así lo desean, protección contra la discriminación, pago por enfermedad legal, pago de maternidad y paternidad.</p> <p>(5) En la última década, la figura a través de la cual se manejó la para-subordinación en Italia fue el contrato <i>co.co.pro</i> (<i>contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto</i> - trabajo por proyecto), una especie de contrato de prestación de servicios cuyo uso se fue restringiendo a través del tiempo, y se encontraba autorizado para casos específicos, por ejemplo, para vincular miembros de la junta directiva y los miembros de otras comisiones y juntas corporativas, y para actividades de trabajo llevadas a cabo en favor de las asociaciones deportivas, etc. La figura de las <i>co.co.pro</i> ha sido eliminada a partir de 2015, a través de la reforma laboral conocida como Jobs Act (Decreto Legislativo número 81 de 2015). En adelante, estas contrataciones deberán realizarse a través de un contrato laboral dependiente. Este contrato sustituyó po todas las formas de contratación que se encontraban vigentes, por lo que los trabajadores en Italia, desde el 1 de enero de 2016 son solamente: (i) empleados por tiempo indefinido, (ii) empleados temporales, o bien (iii) autónomos con IVA que desempeñarán su propia actividad con autonomía.</p> <p>(6) En Corea del Sur, los contratistas independientes que trabajan casi exclusivamente para un cliente pueden ser clasificados como trabajadores "tuk-on go-yong" con la consecuencia de que califican para el pago de ciertos aportes.</p>
--	---

Luego de ver estas experiencias, debemos combinarlas con la realidad de la economía de plataformas como una forma efectiva y flexible de generar productividad, permitiendo a los individuos que tradicionalmente han sido excluidos del mercado laboral tradicional a volverse económicamente activos. Esto supone un reto a la legislación, pues no se presenta en la estructura tradicional bilateral en la que una persona presta un servicio en beneficio de otra sino un mercado de dos lados. Las personas que trabajan a través de plataformas o aplicaciones digitales son en esencia autónomas⁵², y la fijación de ciertas condiciones y reglas del juego tiene como finalidad garantizar un mercado líquido (un alto número de transacciones finalizadas), resolver los conflictos entre sus actores con un bajo nivel de fallas y bajar los costos de transacción de acceso al mercado.

La tendencia mundial lleva a entender esta interacción como una relación autónoma de prestación de servicios, con una particularidad especial: la vinculación a través de medios digitales. La ampliación del alcance de la protección laboral proporciona una vía de transición del empleo informal al formal, al mismo tiempo que se asegura de que esos trabajadores disfruten de los derechos básicos de los trabajadores y de seguridad de sus ingresos⁵³, dentro de un ambiente de innovación disruptiva⁵⁴.

De los honorables Congressistas,


Mauricio Toro Orjuela
Partido Alianza Verde


Jennifer Kristin Arias Falla
Partido Centro Democrático

⁵² En términos generales este tipo de relaciones no está sujeto al principio de exclusividad, la persona es propietaria de sus propios elementos y medios de trabajo. Si no hay conexión en determinados horarios no operan sanciones, simplemente se deja de participar en los incentivos, si es que existen en un determinado momento. No existe una prestación del servicio en favor de la aplicación o plataforma y mucho menos remuneración por ello, simplemente se presta un servicio digital y tanto productor y consumidor lo remuneran.


⁵³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm

⁵⁴ Esta innovación disruptiva generalmente busca evitar los costos de cumplimiento de las regulaciones gradiccionales de las industrias.

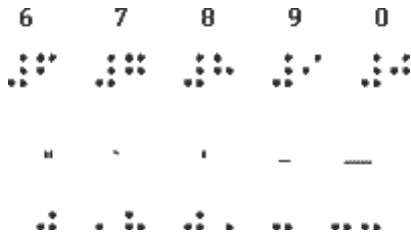
PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N° ____ Cámara</p> <p>"Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1° Objeto. El objeto de la presente Ley es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, aseo, medicamentos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual (ciegas o con baja visión) por medio del sistema Braille.</p> <p>Artículo 2° Productos Nacionales. Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios, plaguicidas de uso domésticos, productos de aseo, y medicamentos nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades.</p> <p>Parágrafo 1. La inclusión del sistema Braille se exigirá en aquellos empaques que por la naturaleza del mismo lo permita. Cuando esto no sea posible, en los establecimientos de comercio, tanto presencial como con servicios virtuales, debe haber góndolas o mecanismos para que las personas ciegas o con baja visión puedan identificar los productos o servicios que adquieren.</p> <p>Parágrafo 2. El INVIMA será el encargado de vigilar el cumplimiento de este artículo.</p> <p>Artículo 3° Servicios Turísticos. Toda empresa que preste servicios turísticos de hospedaje y transporte, así como los restaurantes, deben incluir el sistema Braille en la señalización, menús, tiquetes y otros servicios a los que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 1. La Superintendencia de Industria y Comercio será la encargada de ejercer inspección, vigilancia y control en el cumplimiento de este artículo.</p> <p>Artículo 4° Lugares públicos y sitios de interés. El gobierno nacional trabajará coordinadamente con las autoridades distritales y municipales para que en los lugares públicos y sitios de interés (como estatuas y museos) se disponga de información en el sistema Braille.</p> <p>Parágrafo 1. Todos los tiquetes físicos de bus, avión, tren u otros tendrán integrado el sistema braille. Cuando sean digitales se preverá un mecanismo que facilite la identificación por el usuario.</p> <p>Parágrafo 2. Parques Nacionales deberá integrar el sistema Braille en los avisos</p>	<p>y puntos de información de los sitios bajo su competencia.</p> <p>Artículo 5°. Establecimientos financieros. Los establecimientos que prestan servicios financieros deberán integrar en sus servicios presenciales o virtuales mecanismos para que las personas en condición de discapacidad visual puedan tener la información necesaria y pertinente para tomar decisiones.</p> <p>Parágrafo 1. El gobierno nacional reglamentará lo preceptuado en este artículo y la Superintendencia Financiera inspeccionará y vigilará lo de su competencia.</p> <p>Artículo 6° Sistema Braille en actos públicos, ofertas de servicio y espacios de participación. Intégrese el sistema Braille en el material impreso de información para aquellos actos públicos y servicios del Estado que faciliten el acceso a la información a las personas con discapacidad visual.</p> <p>Al menos el cinco (5%) por ciento del material que se produzca será en Braille.</p> <p>Artículo 7° Textos y Guías Escolares en Braille. Los textos y guías escolares establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para uso de las instituciones educativas deberán ser impresos en Braille y distribuidos a los establecimientos educativos, de acuerdo con el número de estudiantes con discapacidad visual reportados por el SIMAT.</p> <p>Cuando los textos se provean de manera digital, el gobierno nacional debe garantizar mecanismos para que las personas en condiciones de discapacidad visual puedan tener acceso a los mismos.</p> <p>Artículo 8° Sistema Braille en las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas de servicios Públicos deberán integrar el sistema Braille o el mecanismo adecuado en sus facturas de servicio, según se ofrezcan física o digitalmente, para aquellos usuarios con discapacidad visual que lo soliciten, permitiendo el acceso a la información de la factura.</p> <p>Parágrafo 1. Encárguese a la Superintendencia de Servicios Públicos la vigilancia y cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.</p> <p>Artículo 9° Día Nacional del Braille. Se declara el día 4 de enero como el día Nacional del Braille. El ministerio de Cultura y el ministerio de Industria, Comercio y Turismo coordinarán la realización de las actividades necesarias para exaltar el día y a las personas con discapacidad visual.</p> <p>Artículo 10° Imprenta Nacional del Braille. La imprenta del Braille del Instituto Nacional para Ciegos –INCI- se reconocerá como la Imprenta Nacional del Braille en Colombia. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá disponer de material electoral con sistema Braille para las las personas en condición de discapacidad visual. Para aquellos procesos electorales que se realicen de</p>
---	---

<p>manera virtual, la Registraduría deberá prever mecanismos que faciliten el acceso a las personas en condición de discapacidad visual.</p> <p>Parágrafo 1. La impresión de documentos oficiales del Estado en sistema Braille, incluido el material electoral, lo certificará la Imprenta Nacional de Braille de Colombia.</p> <p>Artículo 11° Sanción y Divulgación en Braille. El presidente de la República sancionará la presente Ley en texto de tinta y en texto braille, y se difundirá de la misma manera por parte de la Imprenta Nacional de Braille de Colombia y el Instituto Nacional de Ciegos –INCI-.</p> <p>Artículo 12° Artículo Transitorio. Lo contenido en la presente ley se aplicará a partir del primero de julio de 2023.</p> <p>Artículo 13° Vigencia y Derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA SENADORA PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO</p> </div>	<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N° _____ Cámara</p> <p>"Por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p><u>HISTORIA, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA BRAILLE</u></p> <p>El Sistema Braille es un sistema de lectura y escritura táctil ideado para las personas en condición de discapacidad visual. Este sistema fue inventado por el francés Louis Braille (1809-1852) en 1829, a causa de un accidente a la edad de tres años el cual lo dejó invidente. Este es uno de los pocos sistemas exitosos que ha perdurado en el tiempo para ayudar a las personas en condición de discapacidad y hoy se usa en todo el mundo.</p> <p>"La base del sistema Braille se conoce como una celda braille. La celda se compone de seis puntos numerados en un orden específico. Cada punto o combinación de puntos representa una letra del alfabeto. Por ejemplo, al marcar en el alfabeto braille, verá que el punto 1 es la letra "a" y los puntos 1 y 2 la letra "b"."¹</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">⠁</td> <td style="text-align: center;">⠃</td> <td style="text-align: center;">⠉</td> <td style="text-align: center;">⠇</td> <td style="text-align: center;">⠑</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">A</td> <td style="text-align: center;">B</td> <td style="text-align: center;">C</td> <td style="text-align: center;">D</td> <td style="text-align: center;">E</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">⠊</td> <td style="text-align: center;">⠋</td> <td style="text-align: center;">⠌</td> <td style="text-align: center;">⠍</td> <td style="text-align: center;">⠎</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">J</td> <td style="text-align: center;">K</td> <td style="text-align: center;">L</td> <td style="text-align: center;">M</td> <td style="text-align: center;">N</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">⠎</td> <td style="text-align: center;">⠏</td> <td style="text-align: center;">⠒</td> <td style="text-align: center;">⠖</td> <td style="text-align: center;">⠗</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">S</td> <td style="text-align: center;">T</td> <td style="text-align: center;">U</td> <td style="text-align: center;">V</td> <td style="text-align: center;">W</td> </tr> </table> <p><small>1 CNIB. Seeing beyond vision loss. http://www.cnib.ca/en/living/braille/braille-system/Pages/default.aspx</small></p>	⠁	⠃	⠉	⠇	⠑	A	B	C	D	E	⠊	⠋	⠌	⠍	⠎	J	K	L	M	N	⠎	⠏	⠒	⠖	⠗	S	T	U	V	W
⠁	⠃	⠉	⠇	⠑																											
A	B	C	D	E																											
⠊	⠋	⠌	⠍	⠎																											
J	K	L	M	N																											
⠎	⠏	⠒	⠖	⠗																											
S	T	U	V	W																											

Este sistema no solo es de letras, también es de números y de puntuación como lo muestra la siguiente imagen:



El sistema Braille les ha dado a las personas en condición de discapacidad, importante acceso a la información y contacto con el mundo exterior. "Los libros en Braille están disponibles en todas las materias, desde ficción moderna hasta matemáticas, música y derecho. Al igual que con la impresión, el braille se usa para tomar notas y etiquetar objetos. Existen también dispositivos adaptados a Braille como relojes, juegos, naipes y termómetros, los cuales son ejemplos de algunos de los usos prácticos y recreativos del braille."²

El sistema braille con sus 189 años de vida, sigue siendo imprescindible para que las personas sean incluidas en la sociedad, y en el ámbito laboral, permitiendo su independencia.

Después de decretarse el sistema Braille en 1878 como universal, varios países, principalmente los de lengua que no provenía del latín, empezaron a trabajar para que la población invidente pudiera tener acceso a este sistema.

En Japón, para desarrollar el sistema Braille, se implementó un silabario que se denominó **Katakana**. El profesor Kuraji Ishikawa con apoyo de los estudiantes invidentes, desarrollo esta importante herramienta que se utiliza para reproducir los sonidos de palabras extranjeras y onomatopeyas. Por su parte, el **Pinyin**, que es el sistema Braille basado en el alfabeto latino para el idioma chino, utiliza unos signos en las vocales para distinguir la variación en los tonos.

Para el caso de los países con el idioma árabe, el cual se lee de derecha a izquierda, se decide adoptar un código braille unificado en la conferencia panárabe de 1951 en el Líbano.³

² CNIB. Seeing beyond vision loss. <http://www.cnib.ca/en/living/braille/braille-system/Pages/default.aspx>

En España, en el año 1854, fue el músico invidente Gabriel Abreu, quién diseñó un código basado en el sistema Braille, que permitió leer las partituras usadas en la música.

Por la importancia de facilitar la vida a las personas con invidentes y que puedan acceder a la educación y otros servicios, es importante que en el país se incentive el aprendizaje del sistema Braille, y que además se empiece a incluir en todos los empaques de los productos tanto de consumo como en los lugares públicos y sitios de interés este sistema.

Dado la dificultad de aprender este sistema, en especial para los adultos mayores, es necesario que desde que se diagnostique que la persona es invidente, se promueva las oportunidades de estudiar esta herramienta.

DISCAPACIDAD VISUAL EN COLOMBIA

De acuerdo con lo reportado en el informe de la Organización Mundial de la Salud, Global Data on Visual Impairments del 2010, el número de ciegos a nivel mundial era de 39 millones de personas y 264 millones de personas con baja visión, de los cuales 3 millones (8%) de ciegos están en Centro y Suramérica y 23 millones de personas con baja visión (9.5%). Del total de personas ciegas, 4% correspondían a ceguera infantil.

Según el DANE, los limitados visuales (LV) en 2013 son cerca de 1.144.000 con una tasa nacional de 28 por cada 1.000 habitantes, para un total del 43% de los discapacitados en Colombia. La mayoría de los invidentes son mujeres (53%). En dieciséis departamentos hay tasas por encima de la media y los departamentos con las tasas más altas son Huila Putumayo, Boyacá, Caquetá, Nariño, Cauca y Vaupés. Los departamentos con mayor número de personas con discapacidad visual son en su orden Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Cundinamarca, Nariño y Santander.

En Colombia, se estima que hay 7.000 colombianos ciegos por cada millón (350.000 ciegos en todo el territorio).

TABLA 1. Tasa departamental de Limitados Visuales en Colombia.

Departamento	Tasa departamental de limitados visuales por cada 1.000 habitantes
Vichada	16
La Guajira	17

³ <http://periodico.laciudadaccesible.com/portada/opinion-la-ciudad-accesible/item/4605-la-historia-del-braille-un-alfabeto-accesible>

Amazonas	18
Guaviare	18
Bogotá	19
Atlántico	21
Magdalena	23
Antioquia	24
Sucre	24
Guainía	24
Córdoba	25
Bolívar	26
Meta	26
Caldas	28
Cesar	28
Cundinamarca	29
San Andrés	29
Chocó	30
Risaralda	30
Santander	30
Valle del Cauca	30
Casanare	31
Arauca	34
Norte de Santander	36
Tolima	36
Quindío	37
Huila	40
Putumayo	40
Boyacá	41
Caquetá	41
Nariño	41
Cauca	44
Vaupés	45
COLOMBIA	28

Fuente: http://www.inci.gov.co/phocadownload/documento_final_ICV_PLV_6_abril_1.pdf

EL SISTEMA BRAILLE EN COLOMBIA

En Colombia existe la ley 1680 del 20 de noviembre del 2013, la cual tiene como objetivo garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad. En su artículo 12 esta ley garantiza el acceso a obras científicas y literarias por medio del sistema braille:

"Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas."

Varios intentos se han hecho en el Congreso de la República para instaurar el sistema braille en varios sectores, lamentablemente sin materializarse. Algunos de estos esfuerzos fueron:

- PL 171 de 2004S: Braille en los tarjetones electorales (Archivado)
- PL 07 de 2004S: Braille en la moneda colombiana (Archivado)
- PL 04 de 2004S: Braille en las etiquetas de los medicamentos (Archivado)
- PL 248 de 2004S: Braille en las etiquetas de los medicamentos (surtió los cuatro debates y se archivó porque no alcanzó la conciliación)
- PL 063 DE 2018 SENADO, PL 211 DE 2019: Se adopta el uso del sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público (se archivó porque le faltó el cuarto debate en plenaria de Cámara)

El Instituto Nacional para Ciegos –INCI, entidad oficial, trabaja para garantizar los derechos de los colombianos ciegos y con baja visión en el acceso a la información a través de la Imprenta Nacional de Braille.

En este contexto, entre otras, el INCI tiene las siguientes funciones:

- Proponer al Gobierno Nacional los planes y programas de desarrollo social destinados a la integración educativa, laboral, social y cultural de las personas con discapacidad visual en Colombia.
- Presentar proyectos de ley al Congreso de la República previa autorización de los Ministerios de Educación Nacional y del Interior y de la Justicia, relacionados con las garantías constitucionales y legales para satisfacer las necesidades de la población con discapacidad visual en el país.
- Velar por la igualdad material, real y efectiva y la participación democrática de las personas con discapacidad visual
- Promover la efectividad de los derechos a la información y la circulación de Personas con discapacidad visual.
- Velar por la participación democrática de las personas con discapacidad visual en los procesos electorales en coordinación con la Registraduría

<p>Nacional del Estado civil de manera que al momento de sufragar su voto sea secreto, autónomo e individual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Velar por la efectividad de los derechos constitucionales y legales de las personas con limitación visual. <p>Si bien el INC, tiene programas para la inclusión de las personas con ceguera, como: la biblioteca Virtual, imprenta, radio y asistencia técnica; y existen salas especializadas de internet en varias ciudades del país, no hay un mandato que exija el uso del sistema braille en todos los empaques de productos que se ofrezcan al público, ya sean alimenticios o medicinales, ni en los lugares públicos y sitios de interés, que facilite el acceso a los invidentes.</p> <p>El INCI como ente oficial y rector, tiene la única imprenta Braille oficial en Colombia. Esta imprenta, se encarga de elaborar y producir documentos accesibles para la población con discapacidad visual incluyendo a los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, así como apoyo a la población adulta y adultos mayores. También tiene varios servicios tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Braille Gratuito • Termoformado Gratuito • Tinta Braille Gratuito • Señalización en Braille • Braille en láminas de Zinc • Entre otros servicios pagos Braille <p>De acuerdo con el Ministerio de Salud, el marco normativo de la Salud visual en Colombia está conformado por las siguientes leyes y decretos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Ley 82 de 1988, que ratificó ante la Organización Internacional del Trabajo OIT, el Convenio 159 sobre capacitación laboral, la cual fue reglamentada con el Decreto 2177 de 1989, actualmente vigente. 2. Constitución Política de 1991 en su Artículo 47, le exige al Estado '<i>adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicas, a quienes prestará la atención especializada que requieran</i>'. 3. Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 4. La Ley de la Discapacidad. Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación en aspectos de prevención, educación, rehabilitación, integración laboral, bienestar social, accesibilidad, eliminación de barreras arquitectónicas, de transporte y de comunicaciones. 5. La Ley 488 de 1998, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan disposiciones fiscales que benefician bienes como las impresoras braille, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, máquinas inteligentes de lectura, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, entre otros. 6. Resolución 412 del 2000, Por la cual se reglamenta la Norma técnica para la detección de alteraciones de la agudeza visual. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. La Ley 643 del 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, a través de la cual se estableció que el cuatro (4%) por ciento de los recursos obtenidos por la explotación de los juegos, se destinarán para la vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y de salud mental. 8. Resolución 4045 de 2006, En la cual Colombia, acoge el PLAN VISION 2020 "El derecho a la visión" de la Organización Mundial de la Salud 9. La Ley estatutaria 1618 de 2013, establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. 10. Resolución 5592 de 2015, En la cual se incluye la consulta de primera vez por optometría, a todos los grupos de edad. 11. Resolución 518 de 2015, Dicta disposiciones en relación con la gestión de la salud pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento, y evaluación, del plan de salud pública de intervenciones colectivas. 12. Ley 1751 de 2015, Por la cual se reglamenta el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud para así garantizar el derecho a la salud. 13. Ley 1680 de 2013, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. <p><u>ALGUNAS NORMAS, ACUERDOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES DE LOS QUE HACE PARTE COLOMBIA REFERENTE AL TEMA DE DISCAPACIDAD VISUAL.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El Protocolo de San Salvador (1988), Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - La declaración de Cartagena de Indias 1992, en el área iberoamericana sobre políticas integrales para las personas con discapacidad. - Asamblea General de la ONU resolución 4896 del 20 de diciembre de 1993, Las normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo octavo período de sesiones. - Resolución 1369 de 1996, El Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano - La convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999).
<ul style="list-style-type: none"> - La Ley 1346 de 2009, Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. <p><u>TURISMO Y COMERCIO ACCESIBLE</u></p> <p>Según el último informe de turismo accesible del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el año 2015, el 48% de los colombianos con discapacidad hicieron algún viaje o adquirieron productos turísticos nacionales (43%) e internacionales (5%). Este estudio reveló que el 90% de las personas con discapacidad que viajaron a destinos en el exterior, recomendarían el lugar donde se hospedaron, y lo mejor es que tanto el transporte público como el privado cumplieron y superaron con creces las expectativas y dejaron en alto grado de satisfacción al turista en condición de discapacidad.</p> <p>Sin embargo, al revisar lo que el país ofrece en materia de turismo para los discapacitados y de acuerdo con el estudio del MinCIT, se encuentra que el 69,4% de prestadores de servicios turísticos no ofrecen productos especializados o enfocados específicamente para personas con discapacidad⁴; 88,9% de los prestadores de servicios turísticos no tienen oferta para las personas en silla de ruedas y el 24,2% no la tienen para personas en condición de discapacidad visual. A lo anterior se le suma que el 70,4% de las personas que prestan los servicios turísticos y de comercio no conocen los protocolos específicos de trato y servicio para las personas en condición de discapacidad. Por su parte, en infraestructura, aunque el 67,7% de los servicios turísticos y de comercio tienen habilitada su infraestructura para personas en condición de discapacidad, el transporte que ofrece nuestro país adaptado para estas personas es solo el 21%.</p> <p>El Ministerio de Industria Comercio y Turismo ha logrado avances para el turismo accesible, pero no es suficiente, estas han sido algunos de los logros que se han desarrollado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de requisitos obligatorios de accesibilidad en las Normas Técnicas Sectoriales. • Capacitación a la Policía de Turismo en lenguaje de señas. • Señalización turística accesible. • Traductor de lenguaje de señas en eventos del Viceministerio de Turismo • Incorporación de la variable de accesibilidad en el Registro Nacional de Turismo (RNT) • Línea de crédito Bancoldex para modernizar o adecuar la infraestructura de prestadores de servicios turísticos. • Investigación nacional de mercados para personas en condición de discapacidad capítulos demanda y oferta. • Firma Pacto Nacional por el Turismo Accesible de Colombia. <p>⁴ MinCIT. TURISMO ACCESIBLE: ABRIENDO PUERTAS HACIA LA PAZ. Bogotá. 2015</p>	<p><u>EXPERIENCIAS Y LEGISLACIÓN INTERNACIONALES SOBRE BRAILLE</u></p> <p>ESPAÑA</p> <p>Con el artículo 87 de Ley Orgánica del Régimen Electoral General -modificación operada por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre- España es uno de los países más avanzados en la accesibilidad a los procesos electorales, por parte de las personas en condición de discapacidad visual, permitiendo la utilización del sistema braille como la opción que mejor se ajusta y garantiza la autonomía del votante. Es decir, mediante esta ley el estado español permite que se use el sistema braille en los procesos electorales.</p> <p>Por otro lado, en España, existe la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), que trata de garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y con los medios de comunicación social.</p> <p>La NORMA UNE 170002 es la única norma técnica que existe hoy en España regulando la accesibilidad en la rotulación. Entre otras cosas, señala la necesidad de que exista un contraste cromático entre el soporte y el texto y que la tipografía y alineación del texto sean las adecuadas. No en vano, los grabados en Madrid que estén en Braille no buscan sino orientar, dirigir, informar, comunicar y prevenir a los usuarios con una discapacidad visual. Es una rotulación hecha con caracteres en altoprelieve."⁵</p> <p>MÉXICO</p> <p>La Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, DOF 30-05-2011, en su artículo 2° Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;</p> <p>Además, la Ley es clara en cuanto a la Inclusión de la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada.</p> <p>⁵ https://www.lainformacion.com/comunicados_empresas/rotulacion-Braille-regulada-ley_0_1029798254.html</p>

REGLAMENTACIÓN EUROPEA

En la Unión Europea existe una norma del año 2015 que exige a todos los países miembros usar el sistema de lectoescritura Braille en las etiquetas de los medicamentos. La norma UNE-EN ISO 17351 especifica cuáles son los requisitos para el uso del alfabeto braille en las etiquetas de los medicamentos.⁶

Por otro lado, existe la Directiva (UE) 2017/1564 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de septiembre de 2017, que permite el uso de determinadas obras y otras presentaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a los textos impresos.

El Parlamento Europeo, ha desarrollado las estrategias para la discapacidad la cual permite disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europea. Estas estrategias se focalizan en la supresión de barreras, para que exista acceso ilimitado a toda clase de información, por eso el Parlamento Europeo ha identificado 8 ámbitos donde se debe actuar para lograr una mejor y mayor inclusión de las personas en condición de discapacidad visual, estas son:

1. Accesibilidad
2. Participación
3. Igualdad
4. Empleo
5. Educación y Formación
6. Protección Social
7. Sanidad
8. Acción Exterior

La accesibilidad está encaminada a garantizar el acceso a los bienes y servicios, específicamente a los servicios públicos; la participación apunta a lograr mayor participación de los ciudadanos en condición de discapacidad visual a todos los beneficios de la ciudadanía de la Unión Europea, aboliendo las trabas administrativas y permitiendo la participación plena y por igual. La igualdad busca erradicar la discriminación que existe en contra de las personas en condición de discapacidad; el empleo posibilita a estas personas a tener ingresos por hacer parte de del mercado de trabajo; la educación y formación promueve un aprendizaje inclusivo para alumnos con esta condición; la protección social genera condiciones de vida digna para las personas en condición de discapacidad; la sanidad busca potenciar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios y a las instalaciones vinculadas para las personas en condición de discapacidad; y por último, la acción exterior donde se promueven los derechos de las personas en condición de discapacidad fuera del territorio Europeo.

⁶ <https://www.observatoriodelaaccesibilidad.es/noticias/noticias/nueva-norma-une-publicada-braille-envases-embalajes-medicamentos.html?hemeroteca=true>

Según la Unión Europea, para desarrollar estas estrategias, es necesario el apoyo financiero y la recopilación de datos y estadísticas del sector. Para el caso de Colombia, el INCI deberá velar por la aplicación de esta Ley y gestionar los recursos necesarios, así como gestionar con el Ministerio de Salud la recopilación de la información para saber exactamente cuántas personas existen en el país con discapacidad visual y que es lo que realmente necesitan.

PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley busca la inclusión social de personas con discapacidad visual al brindarle autonomía en la toma de decisiones. Al promover el uso del Braille en algunos productos de sectores estratégicos como la salud, alimentación, turismo y comercio, se apunta a que las personas ciegas o con baja capacidad visual puedan tener acceso a la información sobre productos y servicios que se brindan a otros grupos de la sociedad.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.

Proyecto de Ley No. _____ de 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.”


El Congreso de Colombia

Decreta


ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de la presente Ley es modificar las disposiciones sobre el servicio de Transporte Terrestre Automotor Mixto para que las personas de las zonas rurales tengan un transporte público adecuado a sus necesidades de movilización y la de sus mercancías o productos.

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

- a) **Zona de operación.** Región geográfica rural o semi rural que requiere del servicio público de transporte terrestre o fluvial, para garantizar el desplazamiento de las personas y/o el intercambio comercial unidos entre sí por vías secundarias y terciarias carreteables o navegable.
- b) **Zona de condiciones especiales:** zona de operación en donde no existe otros medios de transporte para la población o el existente es ilegal o informal. Esta Ley entregará herramientas que permite a los alcaldes definir zonas puntuales para poder formalizar el transporte y garantizar el derecho a la movilidad en determinadas zonas.
- c) **Equipo.** El servicio de Transporte Terrestre Automotor Mixto que se reglamenta por la presente ley, solo se hará en vehículos homologados para el transporte de personas y/o bienes o con los vehículos asociados con la identidad cultural de las regiones (buses escalera, chivas, camionetas doble cabina, camperos, motocarros). Para tales efectos se entiende por:
 1. **Bus abierto, chiva o bus escalera:** Vehículo automotor destinado al transporte simultáneo de personas y carga o mercancías, con carrocería de madera y silletería compuesta por bancas transversales.
 2. **Camioneta doble cabina:** Vehículo automotor de cuatro puertas y platón, destinado al transporte simultáneo de personas y de carga de conformidad con la homologación y demás disposiciones para esta clase de vehículos.

<p>3. Campero: Vehículo automotor con tracción en todas sus ruedas, con capacidad hasta de nueve (9) pasajeros o tres cuartos (¾) de tonelada.</p> <p>4. Motocarro: vehículo automotor de chasis mono estructural, de tres (3) o cuatro (4) ruedas con estabilidad propia, con componentes mecánicos de motocicleta, para el transporte de personas con capacidad hasta de tres (3) pasajeros y carga con capacidad útil hasta 770 kilogramos.</p> <p>5. Lancha: Es un tipo de embarcación pequeña, que puede ser propulsada a vela, a remo, o a motor.</p> <p>ARTÍCULO 3°. TIEMPO DE USO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE MIXTO. Adiciónese un Parágrafo al artículo 6° de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así: Parágrafo 4°. Las empresas de transporte terrestre automotor mixto deberán contar con un programa de reposición para el parque automotor vinculado, que deberá estar soportado en una proyección financiera, administrativa y contable, el cual deberá estar reflejado y sustentado en certificación suscrita por el representante legal.</p> <p>Para el caso de los vehículos de transporte en zonas rurales como las del paisaje cafetero y otras con características específicas se debe considerar la identidad cultural.</p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio de Transporte reglamentará el tiempo y condiciones para su reposición.</p> <p>ARTÍCULO 4°. DESINTEGRACIÓN OBLIGATORIA: Los vehículos que a la entrada en vigencia de la presente Ley no reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y las certificaciones establecidas por ellas, no podrán entrar en programas de transformación, ni tendrán prolongación de su vida útil, por lo que deberán ser retirados del servicio público y desintegrados físicamente de forma total, obligatoria e inmediata; pero podrán ser reemplazados por otros de la misma clase, que sí cumplan con las condiciones de seguridad y las normas, evento en el cual se deberán garantizar las equivalencias entre la clase de vehículo desintegrado y el vehículo que lo reemplazará.</p> <p>ARTÍCULO 5°. CAMBIO DE SERVICIO: Los vehículos de servicio público de transporte automotor especial, clase campero o camioneta doble cabina, podrán cambiarse al servicio terrestre automotor mixto, siempre y cuando el año modelo no sea superior a cinco años, que se contarán a partir de la fecha del registro inicial del vehículo.</p> <p>PARÁGRAFO: Los cambios de servicio que en virtud del presente artículo se realicen, no darán lugar a la reposición vehicular y, por tanto, a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor especial se le ajustará la capacidad transportadora, disminuyéndola en el número de unidades que optaron por el cambio de servicio.</p>	<p>En todo caso, el propietario del vehículo deberá notificar previamente su intención a la empresa de transporte especial y la misma tendrá 15 días para plantear una alternativa, que, de no satisfacer al propietario, permitirá a este continuar con su trámite.</p> <p>ARTÍCULO 6°. ASEGURABILIDAD: El Estado garantizará la expedición de las pólizas de seguros obligatorias para el servicio de transporte terrestre automotor mixto, en condiciones justas en materia de precio y cobertura, con el fin de garantizar la prestación del servicio a los usuarios.</p> <p>ARTÍCULO 7°. CAMBIO DE RUTAS DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR MIXTO A TRANSPORTE TERRESTRE COLECTIVO DE PASAJEROS POR CARRETERA: El Ministerio de Transporte autorizará que las empresas que cuentan con rutas autorizadas para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor mixto, migren su servicio al transporte colectivo de pasajeros por carretera por una única vez, con el fin de prestar un mejor servicio al usuario, justificando este cambio con base en las condiciones de las vías y operación en la ruta.</p> <p>ARTÍCULO 8°. CONCERTACIÓN CON LOS SISTEMAS INTEGRADOS: El Transporte Mixto en concertación con el Sistema Integrado de Transporte público, podrán operar en conjunto cuando estos últimos concurren en su área de influencia. Se considerará la posibilidad de realizar un solo transbordo con un mismo tiquete o pago único.</p> <p>ARTÍCULO 9°. ADECUACIÓN EN TERMINALES DE TRANSPORTE DEL SERVICIO PÚBLICO RURAL. Las autoridades dispondrán de espacios adecuados en las terminales de transporte para el servicio de Transporte Terrestre Automotor Mixto, con el fin de facilitar la integración con el Sistema Integrado de Transporte Público o el Sistema Estratégico de Transporte Público que garantice los puntos de ascenso y descenso del usuario, y el manejo de productos provenientes del sector agropecuario.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las Gobernaciones y las Alcaldías definirán las tarifas, formas de recaudo y distribución de los recursos que deben pagar las empresas debidamente habilitadas a las terminales de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Para la adecuación de las terminales de transporte público, se tendrá en cuenta el artículo 107 de la Ley 1955 de 2019, que permite que el servicio de transporte mixto haga parte de las terminales existentes en el territorio nacional con el objetivo de complementar o alimentar los sistemas de transporte para que brinden conectividad entre las zonas rurales y urbanas. El Gobierno nacional apoyará, técnica y financieramente, la implementación de este tipo de sistemas de transporte.</p>
<p>ARTÍCULO 10°. SEGURIDAD SOCIAL. Los conductores de vehículos que prestan servicio de Transporte Terrestre Automotor Mixto, vinculados mediante un contrato de trabajo que laboran por períodos inferiores a treinta (30) días, podrán cotizar a los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales, por el tiempo efectivamente laborado y no por un tiempo superior.</p> <p>PARÁGRAFO. Los conductores que trabajan en la modalidad de independientes y sus ingresos sean inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente y podrán acceder al programa BEPS.</p> <p>ARTÍCULO 11°. CENSO DEL TRANSPORTE MIXTO: El Ministerio de Transporte, en un plazo no superior a un año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, realizará un censo y elaborará un diagnóstico que contenga como mínimo el número de empresas de transporte terrestre automotor mixto, su radio de acción nacional, municipal, distrital y metropolitano, indicando el número de vehículo vinculados a ellas en cada jurisdicción, su edad promedio, capacidad mínima y máxima autorizada y las rutas o zonas de operación que sirven, con el fin de crear los insumos que permitan sentar las bases de una política pública para este servicio.</p> <p>ARTÍCULO 12°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"> MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N. ____ 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El presente proyecto de ley busca regular la modalidad del transporte mixto que se presta en el país, tanto en las zonas urbanas, sub urbanas y rurales, el cual tiene unas características especiales dado las zonas por las que se realiza y las necesidades de los usuarios.</p> <p>CONSIDERACIONES JURIDICAS:</p> <p>La operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La ley en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “una industria encaminada a garantizar la movilización de persona o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (fluvial, férreo, masivo, terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”.</p> <p>Las disposiciones legales que regulan el transporte le otorgan el carácter de servicio público esencial y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección a los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos.</p> <p>El mismo ordenamiento destaca que la seguridad del servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte, lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2,11, 24, 365 y 366 que le impone al Estado el deber de proteger la vida y la integridad de todas las personas residentes en Colombia.</p> <p>El estatuto nacional del transporte, Ley 336 de 1996, dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicos o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.</p>

<p>Con la expedición del Decreto 2053 de 2003 y posteriormente el 087 de 2011, y recientemente el Decreto Único del Sector Transporte, Decreto 1079 de 2015, se introdujeron reformas al marco institucional del sector transporte en busca de una mayor eficiencia. Se dispuso que el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de la formulación y adopción de las políticas, planes y programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los diferentes modos de transporte.</p> <p>El artículo 6° de la Ley 105 de 1993, modificado por el art. 2° de la Ley 276 de 1996, establece "... Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecidas por ellas. El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil...Parágrafo 2º.- El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que realicen la transformación..."</p> <p>ALGUNOS ESTUDIOS DE TRANSPORTE.</p> <p>Conforme al Estudio contratado por el Ministerio de Transporte con la firma ICOVIAS el año 2013 "Consultoría para el Diagnóstico Integral de la Prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Mixto, Estudio de Demanda de Transporte de Pasajeros y Mixto, Actualización de la Base de Datos de la Oferta, Estructuración de la Base de Datos de la Demanda de Servicio y Estructuración y Presentación de Propuestas para la Actualización y Articulación del Marco Regulatorio de estas modalidades" se pueden resaltar los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para ofrecer más y mejor apoyo al servicio de transporte denominado mixto, debe brindarse un apoyo a las regiones con presencia real y efectiva de instituciones estatales, como las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte. 2. La base específica de rutas que tiene el Ministerio de Transporte es la siguiente: existe un total de 4.096 rutas, de las cuales el 69,7% corresponden a servicio exclusivo de transporte de pasajeros por carretera, el 28,6% a servicios tanto de mixto como de pasajeros por carretera y el 1,7% restante a servicio mixto exclusivamente. 3. El 97% del total de los accidentes, se presentan en vehículos de transporte de pasajeros por carretera. Además, No se tienen registros de accidentes con muertos en el transporte mixto, de acuerdo con lo suministrado por el Ministerio de transporte. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. la principal causa de los comparendos de las empresas de transporte mixto, es la infracción 494, que corresponde a "Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados", seguida de la 474 "No suministrar la planilla de viaje ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien se delegue" y las número 495 y 490, que corresponden a permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho y, "Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la ficha de homologación", respectivamente. 5. Como conclusiones del esquema empresarial del Transporte Mixto, con base en el "Diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, estudio de demanda de transporte de pasajeros y mixto, actualización de la base de datos de la oferta, estructuración de la base de datos de la demanda de servicio y estructuración y presentación de propuestas para la actualización y articulación del marco regulatorio de estas modalidades"¹ se puede afirmar: <ul style="list-style-type: none"> • El 58 % de las empresas son cooperativas, mientras que el 32 % son sociedades anónimas, y éstos son los dos tipos de asociación más comunes de las empresas en la modalidad. • Las empresas de esta modalidad poseen un porcentaje importante de propiedad de flota, cercano al 23.4% que, al considerar los vehículos pertenecientes a los socios como propiedad, se llega al 52%. • El 58% de las empresas tienen copada su capacidad transportadora en más de un 90%. El 20% de las empresas tiene menos de un 10% de utilización su capacidad transportadora disponible. • Las empresas generan 1.75 empleos en promedio por vehículo vinculado, siendo conductores 1,25 personas por vehículo. Del total del personal está contratado directamente por las empresas 1,0 personas por vehículo y de éstos se tiene 0,43 conductores por vehículo que son contratados directamente por las empresas. • Las empresas contratan directamente a los conductores en un 35%. • El recaudo está en mayor proporción a cargo de conductores y ayudantes de la flota. • El mantenimiento preventivo de los vehículos lo realizan en un 32% directamente, mientras que el mantenimiento correctivo en un 17%. Sin embargo, el control mantenimiento ejercido por las empresas sobre la flota está por encima del 80%. 6. En varias zonas del país en donde el servicio de transporte se presta a través de vehículos mixtos hacia zonas rurales, éstos vehículos han sido desplazados por camionetas y motocicletas. Ello debido a que la mayoría de los residentes de las fincas ubicadas en el eje <p>¹ Mintransporte, 2013. Consultoría para el diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, estudio de demanda de transporte de pasajeros y mixto, actualización de la base de datos de la oferta, estructuración de la base de datos de la demanda de servicio y estructuración y presentación de propuestas para la actualización y articulación del marco regulatorio de estas modalidades. Bogotá, Colombia.</p>
<p>cafétero, quienes son los principales usuarios del servicio mixto, tienen vehículos particulares o motocicletas; por tanto, no es rentable el servicio en campero, a pesar de ser símbolo nacional (PL 391 de 2019 Cámara, PL 230 de 2019 Senado, que pasó a sanción presidencial). El mototaxismo igualmente ha contribuido a la disminución de la demanda del transporte mixto. Esta también puede considerarse como una de las causas de la sobreoferta que hoy día existe en algunas regiones del país.</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. El transporte Mixto es una modalidad suelta, sin apoyo, es donde menos se realiza vínculo de contratación laboral; además consideran que no hay incentivos por parte del gobierno, ni existe plan de reposición. <p>Luego de conocer las distintas necesidades del sector transporte de pasajeros por carretera, en conjunto con los gremios representativos, las empresas de transporte, los propietarios y las comunidades en distintos departamentos, el presente Proyecto de Ley busca solucionar algunos de los principales problemas que tienen en la actualidad las empresas que prestan el servicio de transporte mixto rural. Igualmente busca promover su desarrollo y consolidación; crear mecanismos para modernizar el parque automotor ajustados a la capacidad económica de los propietarios; regularizar la operación del transporte mixto (Flexibilizar el manejo de planillas intermunicipales e interdepartamentales para el fortalecimiento del sector turismo, implementar rutas turísticas con destino hotel-parque temático o sitio turístico); garantizar la prestación al usuario por cuenta de una garantía estatal de asegurabilidad, y generar los insumos para la elaboración de un censo que permita la identificación del servicio mixto municipal, con el fin de tener datos para crear una política pública sectorial.</p> <p>TRANSPORTE RURAL</p> <p>Eliminar la pobreza requiere la reducción del aislamiento y la exclusión social. Hay entonces una necesidad de proveer acceso a infraestructura y servicios a las masas rurales de tal manera que ellas puedan construir su riqueza, reducir vulnerabilidad y desarrollar modos de vida sostenibles².</p> <p>Si bien es claro que una de las formas de combatir la pobreza en las zonas rurales y semi rurales es facilitar la movilidad a las zonas urbanas, es abrumador que en Colombia no hay un estudio o análisis detallado de ningún municipio de Colombia que muestren cifras reales de dicha situación en nuestro país.</p> <p>La política pública más cercana a la movilidad rural es la de transporte mixto, el cual se presta mediante vehículos como bus abierto, bus escalera o chiva, campero o jeep, camioneta doble cabina, motocarros, pero esta implementación no ha resuelto de manera eficaz los problemas de estas poblaciones, ya que no se tiene un control de vehículos, rutas, pasajeros, carga ni frecuencias.</p> <p>²Integrated Rural Accessibility Planning: Application in Rajasthan (India), Rural Accessibility Technical Paper (RAPT) Series No.12, Ashoke K. Sarkar, 2005.</p>	<p>El presente Proyecto de Ley busca incluir las chalupas, ya que en muchas zonas es el único medio que permite a los campesinos desplazarse desde las veredas, con sus familias y sus productos hacia los centros de consumo, a un costo moderado y con seguridad. Sin embargo, hay muchas veredas y zonas rurales del país que no cuentan con ningún tipo de transporte para atender sus necesidades básicas.</p> <p>Para reducir la pobreza se debe mejorar la movilidad y facilitar el acceso de las comunidades a servicios sociales y su participación en actividades políticas y económicas. Al respecto, las autoridades no han tomado las medidas necesarias y es por esto que las empresas del transporte público rural debidamente formado, están siendo desplazadas por el transporte informal en vehículos particulares y motocicletas. Estas últimas, según el Plan Nacional de Desarrollo, causantes del 44% de la accidentalidad en el país. Sin embargo, es entendible que la misma población perjudicada busca por sus medios las soluciones pertinentes para subsistir a su estado de pobreza, pues es una forma de ganar dinero para la manutención de sus familias.</p> <p>La diferencia entre informalidad e ilegalidad es que, en la primera, son vehículos de transporte público que presta un servicio público distinto al que está autorizado; mientras que la segunda, es cualquier vehículo que no está autorizado para prestar un servicio de transporte público.³</p> <p>El transporte en Colombia es aproximadamente el 13.49% de la canasta familiar⁴, por supuesto que el impacto es mayor cuando se trata de familias de bajos ingresos y de zonas rurales que además en la mayoría de los casos no alcanzan a ganar un (1) salario mínimo por mes, y son quienes deben destinar mayor parte de sus ingresos para viajar e ir más lejos, y por tanto necesitan soluciones de movilidad adecuadas.⁵</p> <p>Según el informe técnico realizado por el profesor Ricardo Smith y Leonardo Gómez en 2014 las características más importantes de la movilidad en zonas rurales de Colombia son:</p> <p>Personas muy pobres que requieren el servicio.</p> <p>Prácticamente todas las vías en las zonas rurales en regular o mal estado.</p> <p>Red de carreteras deficiente: acceso inadecuado.</p> <p>Poco o inexistente mantenimiento de las vías.</p> <p>Baja demanda por movilidad en las veredas: población muy dispersa.</p> <p>Bajas frecuencias en la prestación del servicio público.</p> <p>Baja o ninguna capacidad de control por parte de las autoridades.</p> <p>Poca presencia de la institucionalidad.</p> <p>³ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico "Movilidad en zonas rurales de Colombia". Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 95</p> <p>⁴ DANE, "Estructura de la Canasta Familiar Colombiana.</p> <p>⁵ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico "Movilidad en zonas rurales de Colombia". Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 22</p>

<p>Existencia de transporte ilegal desde hace muchos años en muchas zonas rurales.</p> <p>El transporte público en las zonas rurales y semi rurales no sólo les brinda a sus habitantes un servicio económico de transporte y comercialización de sus productos, sino que representa la única manera de movilizarse por vías terciarias, la cual constituye la red vial más grande del país con 142.284 kilómetros⁶, representando el 69,46% de la red vial nacional. La red vial terciaria del país es prácticamente toda en afirmado y/o tierra y prácticamente en un 100% se encuentra en regular o mal estado⁷. La red vial terciaria es la red de carreteras que menos mantenimiento recibe en el país y que se encuentra en peor estado. Generalmente esta red está compuesta por vías de regulares especificaciones, sin pavimentar (destapadas) y en alto grado de deterioro.</p> <p>Según la Encuesta de Calidad de Vida 2015⁸, el 14,7% de las personas de las zonas rurales no se desplaza, el 60% de los viajes en las zonas rurales se hace caminando, el 2,8% en bicicleta, el 3,5% en bus urbano o en transporte de la empresa, el 11% en motocicleta, el 1% en automóvil particular y el 7% en otros medios (2,6% en caballo). Esto significa que el 80,1% de las personas en las zonas rurales se desplazan en modos no motorizados o no se desplazan. Esta situación está directamente relacionada con la ausencia o baja oferta de movilidad que se presenta en las zonas rurales, con la gran mayoría de las veredas sin ninguna oferta de servicio público o con ofertas esporádicas de una o dos veces por semana, especialmente en los fines de semana.</p> <p>CONTEXTO DEL TRANSPORTE MIXTO:</p> <p>El transporte mixto es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en una ruta o zona de operación autorizada.</p> <p>La prestación del servicio se puede realizar en los siguientes vehículos:</p> <p>Bus abierto, chiva o bus escalera: vehículo automotor destinado al transporte simultáneo de personas y carga o mercancías, con carrocería de madera y silletería compuesta por bancas transversales.</p> <p>Camioneta doble cabina: vehículo automotor de cuatro puertas, destinado al transporte simultáneo de personas y de carga de conformidad con la homologación y demás disposiciones para esta clase de vehículos.</p> <p>Campero: vehículo automotor con tracción en todas sus ruedas, con capacidad hasta de nueve (9) pasajeros o tres cuartos (¾) de tonelada.</p> <p><small>⁶ Ministerio de Transporte, Anuario Transporte en Cifras Estadísticas 2014 ⁷ Ministerio de Transporte, Planes Viales Departamentales ⁸ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2015.</small></p>	<p>Motocarro: vehículo automotor de chasis mono estructural, de tres (3) o cuatro (4) ruedas con estabilidad propia, con componentes mecánicos de motocicleta, para el transporte de personas con capacidad hasta de tres (3) pasajeros y carga con capacidad útil hasta 770 kilogramos.</p> <p>Chalupa: Es un tipo de embarcación pequeña de rescate, que puede ser propulsada a vela, a remo, o a motor. También se conocen como chalupas a las embarcaciones utilizadas principalmente en formaciones de agua dulce en México y Colombia.</p> <p>PERTINENCIA DEL PROYECTO</p> <p>Para el sector rural y semi rural, así como para el turismo y los pequeños agricultores, el transporte mixto es de gran importancia. En el 2017, la Senadora María del Rosario Guerra y la Ex Senadora Susana Correa Borrero, trabajaron en el proyecto de Ley que hoy se recoge en esta ponencia con algunas modificaciones. Este proyecto pretende ajustar la prestación del servicio a las condiciones actuales de las vías y a las necesidades de los usuarios de esta clase de transporte. Además, contribuye a la seguridad vial al reglamentar la desintegración obligatoria de los vehículos que no reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos y a través de un programa de reposición. Por otro lado el proyecto permite que vehículos que hoy operan como servicio de Transporte Especial tengan la posibilidad de cambiarse al servicio de Transporte Automotor Mixto.</p> <p>Se han planteado estrategias de subalimentación a los sistemas integrados de transporte, con el objetivo de continuar su fortalecimiento y permanencia en el tiempo. Esta integración del transporte mixto permitirá la llegada de nuevos pasajeros o usuarios, que se desplazan desde el sector rural e intermunicipal, hecho que adicionalmente atenderá las necesidades de estos sectores y ayudará a disminuir sus altos índices de pobreza.</p> <p>Es claro entonces que en materia de transporte estamos dentro del marco del derecho de locomoción y que el mismo es fundamental y reglado. Al ser una materia reglada, de manera consecuente, corresponde a la ley desarrollar tal actividad, por lo que es el Congreso de la República el llamado a regular todo lo relacionado con el servicio del transporte terrestre automotor mixto.</p> <div style="text-align: center;">  <p>MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div>
---	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en los diferentes sectores de la economía, tales como: industria, construcción, agroindustria y otros, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los efectos del cambio climático.</p> <p>Artículo 2°. Objetivos específicos. La presente ley tendrá los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estimular la producción de la guadua y bambú como un nuevo renglón económico del país, incentivando los diferentes eslabones de la cadena productiva. 2. Promover la sostenibilidad y aprovechamiento de guaduales y bambusales naturales y estimular las plantaciones comerciales de guadua y bambú. 3. Incentivar y facilitar el manejo sostenible de la guadua y los bambúes con el propósito de mitigar los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas. 4. Incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación de productos y subproductos de guadua y bambú, la normalización técnica, la estandarización y la capacitación, para un mejor manejo, producción y aprovechamiento, y su contribución a la generación de empleos e ingresos agropecuarios y mejor calidad de vida de la población. 5. Conservar la guadua y bambú como elemento importante de la identidad del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas con usos ancestrales. 6. Impulsar el desarrollo empresarial en el uso de la guadua y bambú de sectores como la construcción, la industria, la agroindustria y otros. <p>Artículo 3°. Clasificación. Para efectos de su conservación, aprovechamiento y uso, la guadua y el bambú se clasifican así:</p> <p>Categoría 1: Guaduales y bambusales naturales dentro de áreas protectoras: Son aquellos ubicados dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho adyacente al perímetro de los afloramientos de agua.</p>	<p>Categoría 2: Guaduales y bambusales plantados con carácter protector/productor: Son aquellos plantados en zonas de protección de suelos, otros requerimientos y los que se encuentran dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho adyacente al perímetro de los afloramientos de agua.</p> <p>Categoría 3: Guaduales y bambusales naturales fuera del área con carácter productor de naturaleza agroforestal.</p> <p>Categoría 4: Guaduales y bambusales plantados con carácter productor.</p> <p>Parágrafo 1°. Todos los guaduales y bambusales podrán ser objeto de aprovechamiento con fines agroforestales, productivos e industriales y la intensidad de este para aquellos de categoría 1 y 2 dependerá del régimen de aprovechamiento establecido por la autoridad ambiental.</p> <p>Parágrafo 2°. Los guaduales y bambusales naturales en áreas protectoras y aquellos plantados con carácter protector no podrán ser erradicados; sólo tendrán manejo para su conservación.</p> <p>Parágrafo 3°. Si un rodal de guadua ubicado dentro del área protectora supera la faja de 30 metros para cauces y de 100 metros para afloramientos, la extensión excedente será considerada como guaduales y/o bambusales categoría 3.</p> <p>Artículo 4°. Registro. Los guaduales y bambusales Categoría 1, 2 y 3 que sean objeto de intervención deberán registrarse ante la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción y contar con el respectivo plan de manejo ambiental proyectado a 10 años cuando este se requiera.</p> <p>El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al predio. La autoridad encargada de este proceso contará con los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para formalizar el registro.</p> <p>Los guaduales y bambusales categoría 4 serán registrados ante el ICA de conformidad con la resolución 240 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán tratados como un cultivo agroforestal comercial de acuerdo con el Decreto 1498 del 7 de mayo de 2008 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquel que haga sus veces o lo sustituya.</p> <p>Parágrafo 1°. Ningún registro tendrá costo, salvo para aquellos productores de guaduales y/o bambusales Categoría 2 cuyas plantaciones sean superiores a 50 hectáreas.</p> <p>Parágrafo 2°. El Plan de Manejo ambiental a cargo de los productores de guaduales y/o bambusales deberá ser reglamentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Artículo 5°. Incentivos. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la política de incentivos, de fomento, manejo y uso de guaduales y bambusales naturales y de plantaciones con fines comerciales con el propósito de diversificar la producción agropecuaria; reducir el impacto de la deforestación; contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, y generar alternativas de producción y desarrollo productivo en zonas productoras.</p>
---	---

<p>Parágrafo 1. Con el fin de fomentar la cultura de protección, manejo y uso sostenible de los guaduales y bambusales naturales, los municipios establecerán incentivos de pago por servicios ambientales para proyectos productivos, con planes de manejo ambientales, que aprovechen guaduales y bambusales naturales con fines comerciales, dando prioridad para los productores de economía campesina y agricultura familiar.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de la estrategia de Pago por Servicios Ambientales, deberá estimular la protección de los guaduales y bambusales que se encuentren en áreas de conservación.</p> <p>Artículo 6°. Movilización. Para efectos de la movilización de los productos de los guaduales y bambusales de las categorías 1, 2 y 3 descritas en la presente ley requerirán Salvoconducto Único Nacional de acuerdo con la Resolución 438 de 2001 o la norma que haga sus veces. Para la movilización de los productos de los guaduales de la categoría tipo 4 requerirá remisión de movilización en los términos del Decreto 1498 de 2008.</p> <p>Parágrafo 1. Si se trata de guadua seca proveniente de plantas de preservación que apliquen productos para el control fitosanitario, se requerirá remisión o factura. El salvoconducto es opcional.</p> <p>Parágrafo 2. Con el fin de garantizar la trazabilidad del material aprovechado en los guaduales de categorías 1, 2 y 3, la autoridad ambiental competente podrá exigir, en las visitas de control, copia de los salvoconductos que avalen la legalidad de los materiales transportados. Con ellas se podrá cotejar el inventario disponible según el régimen de aprovechamiento autorizado.</p> <p>Parágrafo 3. En concordancia con el Artículo 6 de la Ley 962 de 2005 y los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 19 del 10 de enero de 2011 las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán implementar una plataforma virtual que permita diligenciar, cancelar, expedir e imprimir en línea el Salvoconducto Único Nacional. La habilitación de la plataforma deberá funcionar en un plazo no mayor a tres (3) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Artículo 7°. Importación de maquinaria. Con el fin de promover el uso de guaduales y bambusales naturales y plantados en diferentes sectores económicos, el Gobierno nacional reglamentará los criterios de importación de maquinaria que permita el desarrollo de procesos de transformación con valor agregado en toda la cadena productiva para reducir costos de producción, mejorar la competitividad, el ingreso de los productores en el sector rural y el cumplimiento de los principios de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), reglamentará lo relacionado con las partidas arancelarias y demás requisitos necesarios para la importación de la maquinaria de que trata el presente artículo.</p> <p>Artículo 8°. La guadua y el bambú como elemento de cadena productiva. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inscripción de la guadua y bambú en la política de cadenas productivas de acuerdo con la Ley 811 de 2003. Esto para que se propicie el desarrollo integral de los eslabones de la cadena de valor, y los actores productivos e instituciones de apoyo tengan acceso a los instrumentos de política definidos por el Gobierno nacional para la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias.</p>	<p>Artículo 9°. Planes de crédito y fomento. Las instituciones financieras incluirán en sus planes de crédito y fomento los proyectos de siembra, manejo, aprovechamiento y uso en los diferentes sectores económicos de guaduales y bambusales. Igualmente, las compañías de seguros incluirán la guadua y bambú en sus planes de cubrimiento.</p> <p>Artículo 10. Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua y el bambú. Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), al igual que los de otras zonas, que se traduzca en incentivar el uso de la guadua y el bambú, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso en la arquitectura rural y urbana, y en la protección ambiental, contenidos que se podrán integrar en las líneas educativas de los Planes de Desarrollo y en los diferentes niveles educativos.</p> <p>Artículo 11. Lineamientos de sistemas tradicionales de construcción con la guadua y el bambú. El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Vivienda definirá los lineamientos de fomento a la arquitectura y sistemas tradicionales de construcción con guadua y bambú, que contribuya a recuperar los saberes tradicionales y las artes y oficios relacionados y que son propios de las zonas del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), y de otras zonas con uso ancestral.</p> <p>Artículo 12. Protección de cuencas, microcuencas, laderas y suelos. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la dirección y coordinación de los instrumentos que incentiven el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados para la protección de cuencas y microcuencas y recuperación de laderas y suelos degradados.</p> <p>Artículo 13. Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales y/u organismos no gubernamentales y/o terceros interesados en la materia, la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático. En todo caso, las entidades mencionadas en el presente artículo podrán delegar las funciones aquí dispuestas en terceros que cuenten con las capacidades técnicas para desarrollarlo.</p> <p>Las autoridades ambientales o quienes sean delegados por estas capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como en los servicios ecosistémicos que prestan.</p> <p>Parágrafo. El SENA incluirá en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre siembra, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.</p> <p>Artículo 14. Fortalecimiento de las competencias laborales en las zonas de producción de guadua y bambú. En las regiones productoras de guadua y bambú, los entes territoriales promoverán posibilidades de articulación entre el sector agrícola, el SENA y las instituciones educativas con modalidad de media técnica para el desarrollo de programas técnicos asociados con el uso y producción de la guadua y el bambú, como</p>
<p>respuesta a las necesidades contextuales y respetando la autonomía institucional definida en los proyectos educativos institucionales.</p> <p>Artículo 15. Fortalecimiento de los lineamientos de conservación, construcción y uso de la guadua y bambú. Corresponde a los Ministerios de Cultura y al de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Vivienda la definición de los lineamientos de fomento del desarrollo y uso industrial de la guadua y bambú en la construcción de vivienda, infraestructuras, mobiliario, fabricación industrial de elementos utilitarios y fomento a la bioingeniería, en los cuales ambos materiales puedan cumplir su función estructural y estética de conformidad con la normatividad vigente, con especial atención al desarrollo de capacidades locales que permitan la apropiación de conocimientos, que recuperen las artes y oficios, en especial los tradicionales de las regiones productoras de guadua y bambú del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC) y de otras zonas donde haya uso ancestral.</p> <p>Parágrafo. Por lo menos el 30% de las nuevas construcciones para viviendas rurales que hagan parte de los programas de gobierno y que se realicen dentro del territorio que conforma el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC) deberán ser en guadua y/o bambú; conforme a la reglamentación vigente contenida en las normas colombianas.</p> <p>Artículo 16. Implementación de políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que fomenten el uso de la guadua y bambú. Corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación la definición de las políticas que fomenten la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el uso de la guadua y bambú tanto para la arquitectura como para otros usos industriales. Para lo cual promoverá semilleros de investigación en colegios y universidades que genere emprendimiento innovador y apropiación de los valores y atributos de la guadua como generador de empleo y desarrollo rural, y de los valores y servicios ambientales asociados al manejo sostenible que permita que estas y las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de la belleza escénica del paisaje.</p> <p>Artículo 17. Centros de Investigación. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Agrosavia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aunarán esfuerzos y voluntades con el sector privado para desarrollar programas establecidos por el Gobierno nacional enfocados en la creación o fomento de Centros de Investigación de desarrollo tecnológico e innovación de excelencia para la generación y difusión de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías, con el objeto de fortalecer el desarrollo productivo, aumentar la competitividad, consolidar la cadena de valor sostenible y potenciar el talento humano en los temas de guadua y bambú.</p> <p>Parágrafo 1. El gobierno nacional reconocerá, promoverá, fortalecerá y contribuirá al financiamiento del Centro Nacional para el Estudio del Bambú Guadua – CNEBG ubicado en el municipio de Córdoba, Quindío como un modelo para el desarrollo del tipo de centros de investigación señalados en este artículo.</p> <p>Artículo 18. Promoción. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y</p>	<p>el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán e implementarán una campaña nacional de difusión y comunicación para promover la siembra, aprovechamiento sostenible y uso de guadua y el bambú y sus beneficios ambientales, agrícolas e industriales. El plan de difusión destacará las bondades y servicios de la guadua y el bambú y los beneficios en la mitigación de efectos del cambio climático.</p> <p>Artículo 19: Restricciones al ámbito de aplicación. Lo dispuesto en la presente Ley no incluirá a los guaduales y bambusales que se encuentre en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, resguardos indígenas y territorios colectivos titulados o en trámite de constitución.</p> <p>Artículo 20: Georreferenciación de guaduales y bambusales. Con el fin de garantizar el control del aprovechamiento, la protección de guaduales y bambusales, así como la trazabilidad del material aprovechado, el gobierno nacional deberá desarrollar un sistema de georreferenciación que permita la ubicación de los guaduales y bambusales del país.</p> <p>Artículo 21. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: right;">  MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República Partido Centro Democrático </p> <p style="text-align: right;">  JUAN ESPINAL Representante a la Cámara Centro Democrático </p>

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

La guadua se caracteriza por ser un recurso renovable y sostenible porque se auto desarrolla vegetativamente; no necesita de semilla para reproducirse como si lo necesitan algunas especies maderables. La Guadua Angustifolia posee una alta velocidad de crecimiento, casi 11 cm de altura por día en la región cafetera.

"La guadua tiene fibras naturales muy fuertes que permiten desarrollar productos industrializados, tales como aglomerados, laminados, pisos, paneles, esteras, pulpa y papel, es decir, productos de alta calidad que se podrían ofrecer en el mercado nacional o internacional, compitiendo con el plástico, hierro y concreto."¹

Según los estudios realizados por el "Instituto Alemán de Pruebas de Materiales de Construcción Civil de Stuttgart" en noviembre de 1999, y a manera de comparación se concluyó que una varilla de hierro de 1 cm2 de sección resiste la tracción de 40 KN (Kilo Newtons); una guadua con una sección de 12 cm2 resiste 216 KN, por ello se le denomina "acero vegetal".

Según la Environmental Bamboo Foundation, la guadua tiene varios efectos sobre el planeta, como ningún otro producto en el mundo, y entre ellos están:

CONTROL DE LA EROSIÓN

La guadua controla la erosión como ningún otro agente, tiene un sistema de raíces capaz de crear un mecanismo inigualable, cosiendo el suelo con sus raíces junto a lo largo de las riberas frágiles, áreas deforestadas, y en lugares propensos a los terremotos y deslizamientos de lodo. La guadua, evita la erosión masiva del suelo y sostiene el suelo con el doble de agua que este puede acopiar.

AHORRO DE BOSQUES

En los trópicos, es posible plantar y hacer crecer la guadua en la propia casa. En Costa Rica, 1.000 casas de guadua se construyen anualmente con sólo una plantación de guadua de 60 hectáreas; si un proyecto equivalente utiliza madera, requeriría 500 hectáreas de nuestros bosques tropicales. Con un aumento anual de 10 a 30% en la biomasa, en comparación con 2 a 5% para los árboles, la guadua crea mayores rendimientos de materia prima para su uso.

¹ EcoHabitat. La Guadua: una maravilla natural de grandes bondades y prometedor futuro. 2013

Tabla 1. Área en guaduales naturales y plantados en la región cafetera, Valle del Cauca y Tolima.

Departamento	Guaduales naturales (Ha)	Guaduales plantados (Ha)	Total Ha
Caldas	5.875	320	6.195
Quindío	7.708	905	8.613
Risaralda	3.315	615	4.130
Valle del Cauca	9.688	2.179	11.867
Tolima	2.896	1.326	4.222
Total	29.682	5.345	35.027

Fuente: Estado del Arte de la Cadena de la Guadua en Colombia 2003 -2012

En el Conpes 3803 de 2014², al mencionar los principios del plan de manejo del Paisaje Cultural Cafetero como son el bienestar económico y social de sus habitantes, la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental, la guadua constituye el recurso nativo y ancestral que ha contribuido en la sostenibilidad ambiental, en la belleza escénica del paisaje y en la arquitectura cuyos valores están en franco deterioro.

La guadua ha estado ligada a la cultura del país por su potencial conservacionista, ecológico, económico, cultural, paisajista, artesanal, arquitectónico y agroindustrial.

"La guadua es, a nuestro parecer, el elemento más importante de la cultura cafetera; es el paisaje, el acueducto, el material de construcción; es el puente sobre la quebrada, la cerca, el trincho, el gallinero, la escalera; es el mueble, el recipiente para líquidos, el artefacto que a través de múltiples usos acompaña el entorno y la vida cotidiana del Viejo Caldas. ..."³

Nuestra guadua o guadua angustifolia Kunt o Bambusa guadua, pertenece a la familia de las gramíneas, es un pasto gigante que se caracteriza principalmente por ser un protector del medio ambiente y una de las posibles oportunidades para la mitigación de los efectos del cambio climático. Es una riqueza natural que debe estar inmersa en las políticas ambientales, agropecuarias, educativas, sociales y culturales de nuestro país.

² Conpes 3803 de 2014.

³ Libro Bambusa Guadua. Marcelo Villegas

RECURSO RENOVABLE

La guadua es un recurso renovable que ahora se está utilizando para la protección de paredes y suelos; se usa para la fabricación de papel, briquetas de combustible, materia prima para la construcción de viviendas y barras de refuerzo de vigas de hormigón armado. La Guadua tolera extremos de precipitación, de 760-6.500 milímetros de lluvia anual.

ALOJAMIENTO

Las industrias relacionadas con guadua ya proporcionan ingresos, alimentos y vivienda a más de 2,2 millones de personas en todo el mundo. Los gobiernos de la India y China, con 15 millones de hectáreas de reservas de guadua colectivamente, están a punto de centrar la atención en los factores económicos de la guadua para potencializar los proyectos de vivienda. La guadua es flexible y ligero y permite a las estructuras moverse durante los terremotos.

ALIMENTOS

La guadua en el sector agropecuario sirve para hacer forraje para animales y alimentos para peces. Sólo Taiwán consume 80.000 toneladas de brotes de guadua al año, lo que constituye una industria de USD\$50 millones.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objetivo promover y estimular el uso sostenible de la guadua y el bambú, como fuente de desarrollo económico en el territorio nacional, generando las condiciones para el fortalecimiento de nuevos cultivos, logrando que la producción con fines agroindustriales permita la generación de nuevas fuentes de empleo, a su vez generar la diversificación de cultivos y por ende de ingresos en el sector rural que mejoren la calidad de vida de sus habitantes. Adicionalmente continuar con la protección del medio ambiente, donde la guadua y los bambúes cumplen una función de protección de cuencas, microcuencas y captación de CO2.

Se destaca dentro de este proyecto buscar el equilibrio y la integración del desarrollo económico del sector, la protección del medio ambiente a través de un uso adecuado de la utilización de la guadua y los bambúes.

III. JUSTIFICACION

LA GUADUA EN COLOMBIA

Al observar las imágenes fotográficas que caracterizan el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, decretado patrimonio de la humanidad por la UNESCO en 2011, resaltan los hermosos guaduales que se encuentran en áreas contempladas en el PCCC. Colombia tiene cerca de 56.000 hectáreas de guaduales, donde los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima representan el 62,5% del área con guaduales.

En el 2003 y 2005 se registraron tres hechos relevantes; en el 2003 se dio la caracterización y organización de la cadena productiva; en el 2004 se suscribe el primer Acuerdo Nacional de Competitividad de la guadua donde se priorizan los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Antioquia, Cauca y Cundinamarca como potenciales productores de guadua y en el 2005 se da el reconocimiento de la guadua en la política de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se estima que entre 1993 y 2002, esta gramínea generó recursos por \$8.611 millones, cifra que, según las corporaciones autónomas regionales, refleja el aprovechamiento de 3.075.592 plantas, de las cuales se obtuvieron 12.302.368 de piezas comerciales.

Es a partir de 2004 cuando se da inicio en Colombia a las agendas de investigación de la guadua, donde universidades a través de convenios y convocatorias ejecutaron proyectos que aportaron nuevos conocimientos y tecnologías para el sector. En el 2012 se observan avances en investigación de productos de la guadua, como el desarrollo de productos cosméticos y farmacéuticos a partir de los subproductos y el diseño y construcción de vivienda con elementos estructurales en guadua laminada.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colombia ocupa en América Latina el segundo lugar en el ranking de la guadua sobre diversidad, expresada en nueve géneros y setenta especies reportadas, de las cuales veinticuatro son endémicas y unas doce esperan a ser descritas.

Colombia a nivel mundial participa únicamente con un 0,10% de producción de la guadua, a pesar del potencial que tiene.

En materia productiva se puede hablar de tres grupos en la cadena de la guadua:

- En construcción: Muebles, artesanías, estructuras, y carpintería.
- En servicios Ambientales y Bioingeniería: Recuperación de áreas degradadas, protección y recuperación de cuencas y microcuencas, captura de CO2-
- En farmacéuticos: medicinales, cosméticos y alimenticios.

La presente Ley reconoce que la guadua constituye un recurso agropecuario nativo y ancestral que contribuye a la sostenibilidad ambiental, a la belleza del Paisaje Cultural Cafetero y a la arquitectura rural.

La riqueza de la arquitectura cafetera, referente en el uso de la guadua en Colombia, se encuentra en riesgo como consecuencia de la pérdida de las técnicas tradicionales de construcción, amenazando el patrimonio cultural rural y urbano del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Así, aunque se han logrado mantener algunas construcciones de carácter patrimonial, no se han desarrollado planes ni acciones concretas que fomenten el uso de técnicas tradicionales de construcción y de conservación tanto para vivienda nueva como construcciones rurales existentes, que garantice la conservación y el mantenimiento de las existentes.

La riqueza ambiental y arquitectónicas, se encuentra en riesgo porque los saberes autóctonos propios de la cultura cafetera no han formado parte de la estructura de los planes y programas de desarrollo y no se ha dado el relevo generacional, que valore los saberes y conocimientos propios de su patrimonio cultural, ambiental y productivo ligado a

<p>la economía cafetera y al uso de la guadua en la protección ambiental y a la arquitectura con guadua y bahareque.</p> <p>ESTÁNDARES INTERNACIONALES DEL USO DEL BAMBÚ Y EL RATÁN</p> <p>INBAR coordina el Grupo de Trabajo sobre usos estructurales de bambú para el Comité Técnico ISO 165 sobre las estructuras de madera.</p> <p>Desde finales de 1990 INBAR ha trabajado con la norma ISO TC 165 para publicar tres estándares internacionales:</p> <p>"ISO 22156: Se aplica a la utilización de estructuras de bambú o tableros a base de bambú unidas entre sí con adhesivos o sujetadores mecánicos. El estándar se refiere a los requisitos de resistencia mecánica, capacidad de servicio, y la estructura de durabilidad.</p> <p>ISO 22157-1: Especifica los métodos de prueba para la evaluación de las propiedades físicas y de resistencia; en particular en temas como: contenido de humedad, masa por volumen, contracción, compresión, flexión, corte y tensión.</p> <p>ISO 22157-2: Proporciona directrices informativas para el personal de los laboratorios sobre la forma de realizar las pruebas según la norma ISO 22157-1."⁴</p> <p>Este trabajo ha tenido un impacto significativo a nivel mundial, específicamente en países miembros de INBAR, ya que posteriormente a la entrada en vigencia de estos estándares, se ha impulsado el desarrollo de capítulos sobre el bambú en sus códigos de construcción nacionales haciendo referencia a estas normas, incluyendo: India, Ecuador y Perú.</p> <p>CHINA</p> <p>El sector de bambú en China es quizás el más avanzado en el mundo y recibe mucho apoyo del gobierno en forma de incentivos y políticas que permiten su explotación y buenos niveles de inversión del sector privado.</p> <p>"En China, cientos de personas han sido capacitados en técnicas mejoradas de producción, en alianza con las cooperativas que incluyen 10.000 agricultores de bambú que ahora comparten recursos y conocimiento y apoyan el desarrollo de cada uno. Las tecnologías y la experiencia de China como principal productor de bambú han sido transferidas a más de 7.000 agricultores de las zonas de cultivo de bambú en los países orientales más desarrollados. En general, unos 50.000 productores en los países orientales se han beneficiado hasta el momento.</p> <p>En China, las viviendas de bambú hechas a mano no son populares, pero la vivienda hecha de paneles de bambú, similares a la madera está atrayendo cada vez más interés. El INBAR ha trabajado en la innovación de la vivienda y en el desarrollo de regulaciones y políticas de apoyo, para impulsar la vivienda moderna hecha en paneles de bambú, para lo cual ha contado con el apoyo irrestricto del gobierno chino."⁵</p> <p>⁴ http://www.inbar.int/standards</p> <p>⁵ RANGANATHAN, C. R. (junio de 2016). FAO. Obtenido de http://www.fao.org/3/a-x5356s/x5356s04.htm</p>	<p>INDIA</p> <p>La India es el segundo país más rico en recursos genéticos de bambú después de China. Estos dos países tienen en conjunto a nivel mundial más de la mitad de los recursos totales de bambú. Sharma (1987) reportó 136 especies de bambúes que se producen en la India. Cincuenta y ocho especies de bambú pertenecientes a 10 géneros se distribuyen en los estados del noreste.</p> <p>De acuerdo con la FAO "El área de bosque, sobre el cual se producen los bambúes en la India, en una estimación conservadora, es de 9,57 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 12,8% de la superficie total de bosques (Bahadur y Verma 1980). De los 22 géneros de la India, 19 son indígenas y tres exóticos. La producción anual de bambú en la India es de unos 4,6 millones de toneladas; alrededor de 1,9 millones de toneladas es utilizado por las industrias gracias a su pulpa y fibras. El rendimiento anual de bambú por hectárea varía entre 0,2 y 0,4 toneladas con un promedio de 0,33 toneladas por hectárea, dependiendo de la intensidad de producción. El impacto económico del sistema de bambú basadas en la agro-silvicultura puede influir considerablemente en el desarrollo económico general".⁶</p> <p>"En India los bambusales naturales y plantados ocupan cerca de 10 millones de Has, constituyendo un total del 13% del área forestal que a su vez representa el 23% del área de todo el país. Los gobiernos de China, INDIA y Myanmar, juntos poseen más de 19 millones de Has, por lo que tienen centrada su atención en los factores económicos de la producción de la guadua. En India, el bambú se ha introducido con éxito en zonas húmedas tropicales de Kerala y Karnataka. Los ensayos en campo de Guadua en las zonas tropicales húmedas en estos dos estados han puesto de manifiesto que esta crece mejor en zonas fluviales, arrozales bajos y humedales similares. El bambú puede tolerar anegamiento en gran medida en comparación con otras especies nativas de bambú. China y la India exportan cada año a Estados Unidos productos de bambú por unos 150 millones de dólares, aunque se prevé que su demanda crezca de manera acelerada debido al alto costo de la madera, que es el principal material en la construcción"⁷</p> <p>MÉXICO</p> <p>En México se calcula que existen 1.200 hectáreas cultivadas de guadua. Estos cultivos generan, aproximadamente, 4 mil empleos directos y otros 26 mil indirectos. Se ha apostado por esta planta ante las crisis agrarias, pues es un cultivo fácil de mantener. Además, es un producto muy versátil con el que se elaboran desde palillos hasta cerveza.</p> <p>"En México cada planta produce de 10 a 20 tallos al año, cada uno de 25 metros de altura. Esto se mantiene durante 60 años sin necesidad de volver a sembrarlo. Se trata de un proceso rápido en comparación a otros árboles como la caoba, que tarda entre 25 y 40 años comenzar a producir. La guadua sólo tarda 5 años.</p> <p>⁶ FAO. (13 de junio de 2010). State of forest genetic resources conservation and management in India. Bombay, India: FAO.</p> <p>⁷ Viswanath, S., Geeta, J., Somasekhar, P., & Jag, M. (2012). Guadua angustifolia Kunth: POTENTIAL BAMBOO SPECIES FOR HUMID TROPICS OF PENINSULAR INDIA. Bangalore: IWST</p>
<p>En menos de una década, México puede fácilmente explotar unas 8 mil hectáreas y entrar a programas de vivienda y a todo donde se use la guadua".⁸</p> <p>En Colombia, resalto el trabajo académico de profesores como Nohelia Mejía Gallón y Rubén Darío Moreno a través de su publicación "Estado del arte de la guadua en Colombia 2003-2012"; y de arquitectos destacados como Simón Vélez quienes contribuyen a que la guadua perdure como identidad del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que aprovechan su potencial en grandes proyectos ambientales.</p> <p>IV. MARCO JURIDICO</p> <p>Ley 811 DE 2003. "Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones." La guadua fue elevada al estatus de cadena productiva.</p> <p>El proyecto "Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, DCI – ENV /2010/221–025". Que apoya la cadena productiva de la guadua.</p> <p>Convenio 020 de 2001. Norma Unificada en Guadua. Reglamentación para el manejo, aprovechamiento y establecimiento de Guadua, Caña Brava y Bambúes.</p> <p>Ley 2811 de 1974. El código nacional de recursos naturales renovables y protección al medio ambiente contiene como objetivo en su artículo segundo "Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional". Pero la guadua no tiene rastro alguno en esta ley, por lo tanto, no regula el uso y la explotación de la guadua.</p> <p>Decreto 1791 de 1996. El decreto por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal expone que cada Corporación autónoma reglamentará lo relacionado con los aprovechamientos de especies y productos del bosque no maderables, como: guadua, cañabrava, bambú, palmas, chiquichiquí, cortezas, látex, resinas, semillas, entre otros.</p> <p>Ley 1461 de junio del 2011. Esta ley aprueba el Acuerdo sobre el Establecimiento de la red internacional del bambú y el Ratán. Colombia hace parte de esta red desde el año 2011.</p> <p>Esta es la segunda vez que se radica este proyecto de ley. Mediante el PL 276 de 2019 Cámara y 068 de 2018 Senado, se había tramitado, pero lamentablemente no alcanzó su cuarto debate en plenaria de la Cámara de Representantes antes de la terminación de la legislatura, con lo cual se archivó. Durante su tránsito por el Senado de la República y por la Cámara se realizaron mesas de trabajo y audiencias públicas lideradas tanto por la autora como por los ponentes del proyecto de ley, y contaron con la participación de los ministerios</p> <p>⁸ Torres, R. (16 de septiembre de 2014). Tierrafertil.com. Obtenido de http://www.tierrafertil.com.mx/produccion-de-bambu-mina-de-oro-verde/</p>	<p>de Agricultura, de Medio Ambiente y de Educación, varias Corporaciones Autónomas Regionales, Fedeguadua, académicos y ciudadanos conocedores del tema. El proyecto que se radica recoge muchas de las sugerencias surgidas tanto de los debates en el Congreso como de los foros realizados.</p> <p>Dada la importancia de promover el uso sostenible y productivo de la guadua y el bambú en el país, y disponer de un marco legislativo que contribuya a su desarrollo se presenta nuevamente la iniciativa al Congreso de la República para su trámite.</p> <p></p> <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA SENADORA PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO</p> <p></p> <p>JUAN ESPINAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 038 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ____ 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA GARANTIZAR BENEFICIOS SOCIALES FOCALIZADOS A LOS PESCADORES ARTESANALES COMERCIALES Y DE SUBSISTENCIA”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal comercial y de subsistencia.</p> <p>Artículo 2°. Definiciones:</p> <p>Pescador artesanal comercial: el que realiza la pesca de manera individual u organizada en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca. Se incluyen en esta categoría a los recolectores de moluscos como la piangua y bivalvos en general y crustáceos como la jaiba y otros.</p> <p>Pescador de subsistencia: aquella que comprende la captura y extracción de recursos pesqueros en pequeños volúmenes, que se efectúa sin ánimo de lucro y con el único fin de garantizar el mínimo vital para quien la realiza y su núcleo familiar.</p> <p>Artículo 3°. Principios. La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales, legales y por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la defensa del medio ambiente sin afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y su derecho al trabajo. 2. Reafirmar el respeto de los ecosistemas y recursos pesqueros marinos continentales e hidrobiológicos para el desarrollo de la nación. 3. Defender la pesca artesanal comercial y de subsistencia como actividad fundamental, para el desarrollo económico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y comunidades. 	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II Institucionalidad</p> <p>Artículo 4°. De la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), en relación con la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados. Además de lo establecido en el Decreto 4181 de 2011, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), será la autoridad responsable del fomento de la pesca artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural.</p> <p>Artículo 5°. Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), en relación con la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados. Además de las funciones generales de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), descritas en el artículo 5° del Decreto-ley 4181 de 2011, se establecen las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planear, definir y ejecutar los programas para la implementación de la política de desarrollo rural, para las comunidades de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable. 2. Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia debidamente registrados ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), con el fin de obtener dicho beneficio. 3. Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias, para el manejo y la distribución de pescado y los productos derivados del mismo. 4. Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera, que mejore la calidad de los productos de pescado, que pueda llegar al mercado externo. 5. Promover, incentivar y acompañar a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia en la construcción de planes de negocios y participación en espacios internacionales que permitan la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales. 6. Impulsar y acompañar iniciativas de desarrollo sostenible de la pesca a pequeña escala y generación de empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas. 7. Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes, que faciliten la provisión de recurso humano y financiamiento de capital para la mejora de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).
<ol style="list-style-type: none"> 8. Promover la formalización de los pesqueros artesanales comerciales y de subsistencia, mediante el registro y verificación de su condición, así como su carnetización. <p>Artículo 6°. Consejo Técnico Asesor de la AUNAP. Modifíquese el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 en cuanto a la conformación del Comité Técnico Asesor, el cual quedará conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado quien lo presidirá.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado. - El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado. - El Ministro de Trabajo, o su delegado. - El director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, o su delegado. - El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap). - Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), por las organizaciones reconocidas que asocian a pescadores y acuicultores artesanales. - El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno. <p>Parágrafo 1°. La AUNAP definirá el mecanismo de selección de los representantes de los pescadores y acuicultores artesanales comerciales y de subsistencia, buscando dar representación a las diferentes regiones y fuentes de pesca artesanal contemplados en este artículo.</p> <p>Parágrafo 2°. El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas relacionadas con las temáticas a tratar, y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.</p> <p>Parágrafo 3°. La Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap), ejercerá la Secretaría del Consejo Técnico Asesor.</p> <p>Artículo 7°. De los planes de ordenamiento pesquero. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), desplegará una estrategia para que todos los municipios pesqueros del país cuenten con su Plan de Ordenamiento Pesquero dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>A partir del término anterior, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o quien haga sus veces, identificará los entes territoriales en los que no se haya implementado el</p>	<p>Plan de Ordenamiento Pesquero, con el objeto de brindar apoyo en su estructuración y hacer seguimiento de los existentes, para su aplicabilidad, y respeto a los periodos de veda y mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y sus comunidades.</p> <p>Artículo 8°. Programa de pesca responsable. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), implementará los programas de pesca responsable en todos los nodos de pesca del país.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro del programa de pesca responsable, la AUNAP, o quien haga sus veces, liderará el proceso de concertación para la definición de las actividades productivas alternas en las épocas de veda y apoyará su implementación a través de los nodos de pesca en el país, y las alternativas de producción durante ese período.</p> <p>Parágrafo 2°. La AUNAP, o quien haga sus veces instruirá a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia sobre los alcances de un período de veda, las restricciones de pesca, según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras y demás reglamentación vigente sobre la materia; con el fin de salvaguardar la fauna marina y permitir el proceso completo de desarrollo y madurez de las especies.</p> <p>Parágrafo 3°. Los pescadores artesanales reconocidos por la AUNAP podrán realizar sus faenas de pesca en zonas protegidas o de parques nacionales siempre y cuando cumplan con los lineamientos establecidos por la entidad competente. La Aunap en coordinación con la Autoridad de Parques Nacionales, señalarán las zonas donde los pescadores artesanales podrán ejercer sus faenas y expedirán la correspondiente cartilla informativa.</p> <p>Artículo 9°. Del sello de calidad. El Gobierno nacional creará el sello de Certificación Nacional que acredite los productos y su calidad, provenientes de la pesca artesanal. Para los productos de exportación y de venta nacional en establecimientos de comercio, así como para restaurantes, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en asocio con los respectivos gremios de la producción, diseñará el sello de calidad considerando por lo menos que en un 80% de los productos provengan de la pesca artesanal, y cuyas actividades y estándares garanticen la pesca sostenible y responsable.</p> <p>Artículo 10°. Censo Nacional de Pesca y Acuicultura. El DANE en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), dentro del siguiente año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará el censo de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. La definición de las variables o preguntas específicas que permitan la identificación de los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que</p>

<p>participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca artesanal comercial y de subsistencia, se hará de manera conjunta entre las dos entidades.</p> <p>Dentro de las variables a ser incorporadas en el censo se encuentran: i) la zona en que desarrolla su actividad; ii) los artes de pesca que utiliza; iii) las especies que captura; iv) el estado de riesgo de estas; v) características socioeconómicas del núcleo familiar y su composición; vi) participación en organizaciones asociativas; vii) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de la pesca artesanal comercial y de subsistencia, entre otras.</p> <p>Artículo 11. Formalización. Como requisito para acceder a los beneficios de los programas sociales del Gobierno Nacional y en especial, los establecidos en los artículos 12 y 15 de la presente ley; los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, deberán contar con el carné de formalización expedido por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y deberá ser debidamente registrado en el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (Sepec), así como en los sistemas de información de la Aunap.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional promoverá la formalización y capacitará a los pescadores para que logren su afiliación tanto al régimen de seguridad social, en especial a pensión, como para las actividades comerciales que puedan desarrollar vinculándose al Régimen Simple de Tributación.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III Mecanismos de protección social a la pesca artesanal</p> <p>Artículo 12. Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda). para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia durante los períodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados, que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.</p> <p>El valor cubierto por el Sedeveda será de mínimo medio salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades de mejoramiento y recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.</p>	<p>Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes.</p> <p>Parágrafo 1. Con el fin de promover la protección y sostenibilidad de los ecosistemas en donde se desarrollan las actividades pesqueras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Aunap y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñaran un mecanismo de pago por servicios ambientales, que contribuyan con la protección de los ecosistemas donde se desarrollan las actividades de pesca, promoviendo entre otras el cumplimiento de los períodos de veda por parte de los pescadores artesanales y de subsistencia.</p> <p>Artículo 13. Definición de beneficiarios. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), previamente y con base en el censo de pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, y de pequeña escala caracterizará los pescadores por cada una de las pesquerías, con el fin de verificar el cumplimiento de los siguientes criterios, entre otros, que pueda definir la entidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario, tiene la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia. - Pescadores que acrediten que al menos el 70% de sus capturas corresponden a la especie vedada. - Estar registrado como pescador ante la Oficina Regional de la AUNAP y, en consecuencia, en el Registro General de Pesca, capítulo pesca artesanal o de pequeña escala. <p>Artículo 14. De la seguridad social para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. Dentro del régimen subsidiado de seguridad social creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, priorícese la afiliación a la seguridad social en el régimen subsidiado a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, debidamente registrados ante la Aunap, que tendrá como propósito financiar la atención en salud a los pescadores artesanales pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.</p> <p>El ministerio de Trabajo incluirá a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia al régimen de pensión más favorable dadas sus condiciones de vulnerabilidad que les permita asegurar un mínimo vital una vez alcancen los requisitos para jubilarse.</p> <p>Artículo 15. Seguro de vida. El Ministerio del Trabajo con el apoyo de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, diseñará y pondrá al servicio en condiciones asequibles para</p>
<p>aquellos pescadores artesanales que realizan su actividad en el mar Caribe o en el océano Pacífico, un seguro de vida por actividad de alto riesgo.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Mecanismos de promoción de la competitividad de la pesca artesanal</p> <p>Artículo 16. Centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal. Como medida de aseguramiento de los estándares de calidad, se crearán centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal comercial y de subsistencia, como centros de articulación entre la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos y el mercado.</p> <p>La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), será la entidad encargada de implementar esta estrategia, a través de la definición de los modelos de gestión administrativa, gestión productiva y de comercialización, a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Asesor.</p> <p>Los recursos necesarios para la implementación de la presente estrategia provendrán del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de aquellos que asignen entidades locales u otras con las cuales se impulsen los proyectos.</p> <p>Parágrafo. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), diseñará y pondrá en marcha un programa permanente de capacitación a los pescadores artesanales en los diferentes instrumentos de pesca, según las especies.</p> <p>Artículo 17. Facúltese al Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Agricultura para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos.</p> <p>Artículo 18. El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación junto con la AUNAP diseñarán un programa para el mejoramiento de la cadena de frío de los pescadores artesanales y para la renovación de la flota, priorizando entre otras, el uso de energías alternativas.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V Sanciones</p> <p>Artículo 19. Control de vedas. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), coordinará con la Dimar, la Armada Nacional, Policía Nacional, Asociaciones de Pescadores,</p>	<p>Autoridades Ambientales y demás autoridades competentes, el control y vigilancia sobre los espacios en que se desarrollan las vedas.</p> <p>Artículo 18. Sanción económica. Cualquier pescador artesanal comercial y de subsistencia, que sea sorprendido por alguna de las autoridades competentes, violando los espacios y tiempos de vedas y el tamaño de las especies, será sancionado conforme a lo estipulado en la Ley 1851 de 2017 y demás que haya sobre la materia.</p> <p>Parágrafo. La nave o artefacto naval en el que se realice la actividad pesquera en zonas y tiempos de veda, sin distinción del pabellón que enarbore, será inmovilizado junto con todos los equipos de pesca hasta que se pague la sanción económica impuesta y se cumplan con las demás sanciones señaladas por la ley.</p> <p>Artículo 19. Exclusión. El pescador artesanal comercial y de subsistencia, que sea sorprendido violando la veda, será excluido por un periodo de un año (1) año del seguro Sedeveda; adicionalmente se le suspenderá la licencia o carné para desarrollar actividades de pesca por el período siguiente a la veda y no podrá recibir otros beneficios que brinde el Estado en su condición de pescador.</p> <p>Artículo 20. Vigencia y derogatorias. Este proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo del artículo 3°, el numeral 14 del artículo 5°, el artículo 9° del Decreto-ley 4181 de 2011.</p> <p style="text-align: center;"> MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA SENADORA CENTRO DEMOCRÁTICO</p>

PROYECTO DE LEY N° _____ 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia".

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA**

Exposición de motivos

1. Panorama de la pesca en Colombia

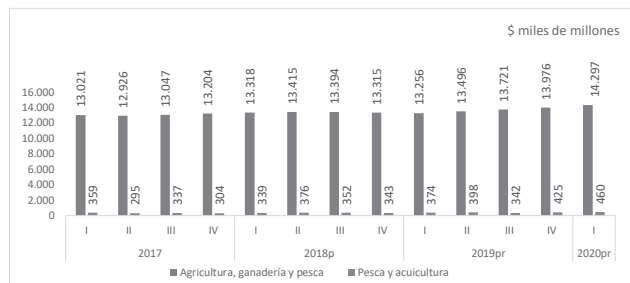
De acuerdo con la FAO (2019) la pesca artesanal y de pequeña escala, representa el medio de vida de por lo menos 1,8 millones de familias en América Latina y el Caribe, además de ser la fuente principal y en algunos casos la única de proteína animal para cientos de comunidades ribereñas. Adicionalmente, se estima que el 85% de las capturas de pescado y mariscos de la región provienen de la pesca artesanal.

Según datos de la misma organización, para el año 2017 la totalidad de la producción pesquera y acuícola en América Latina y el Caribe constituyó el 7% de la producción global, con un volumen cercano a los 14 millones de toneladas. Las naciones que más contribuyeron con esta cifra fueron Brasil y México superando las 100.000 toneladas al año. (ONU, 2019)

Por su parte, Colombia cuenta con un gran número de cuencas hidrográficas y sus dos mares, por lo que se destaca internacionalmente en materia de disponibilidad de recursos hídricos, diversidad de peces, y en general, por sus altos índices de biodiversidad. El territorio colombiano cuenta con 928,660 km² de zona marítima. La superficie marítima sobre el mar Caribe tiene una longitud de 1,600 km y sobre el océano Pacífico, una extensión de 1,300 km. Además de las zonas marítimas para la pesca, también se desarrolla actividad pesquera en las cuencas de los ríos, en los arroyos y demás espejos de agua como ciénagas, represas y embalses.

En este sentido, por sus características climáticas y sus sistemas hidrológicos diversificados, Colombia tiene un amplio potencial para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Sin embargo, dentro del PIB de agricultura, ganadería y pesca, la pesca y acuicultura representa solo entre 3%-4% del total, como se evidencia en la siguiente gráfica:

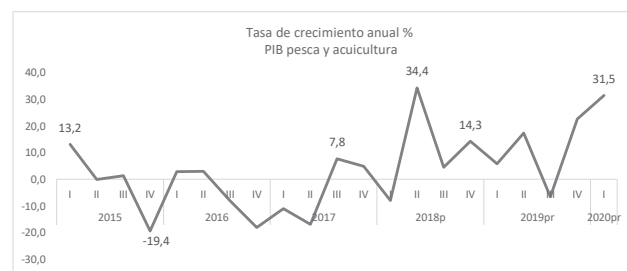
Gráfica 1. PIB agricultura, ganadería y pesca (datos corregidos del efecto estacional)



Fuente: DANE 2020

Adicionalmente, los datos del PIB también evidencian una gran variabilidad entre trimestres, inclusive en varios de ellos con crecimientos negativos como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Tasa de crecimiento PIB pesca y acuicultura



Fuente: DANE 2020

2. Contexto socioeconómico de los pescadores

En el país hay un número significativo de ciudadanos que forma parte de esta actividad, según cifras del DANE (2018) el número de ocupados que hacen parte de esta actividad son:

Tabla 1. Número de ocupados en actividades de agricultura, ganadería y pesca

Rama de actividad	Total ocupados por rama de actividad	División	Total ocupados por división
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	3.521.280	01 Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	3.362.779
		02 Silvicultura y extracción de madera	28.405
		03 Pesca y acuicultura	130.096

Fuente: DANE 2018

Adicionalmente, de acuerdo con la AUNAP, en el país hay cerca de 63.500 pescadores artesanales formalizados (con carné que lo acredita como pescador por parte de la entidad); sin embargo, se estima que pueden haber cerca de 250-300 mil pescadores en todo el territorio nacional. Los departamentos con mayor presencia de pescadores son los siguientes:

Tabla 2. Departamentos con mayor número de pescadores formalizados

Pescadores	Número
Nariño	11.145
Bolívar	7.482
Valle	3.430
Magdalena	4.483
Cauca	3.198
Antioquia	3.258
Córdoba	2.958
Sucre	2.566
Chocó	2.189

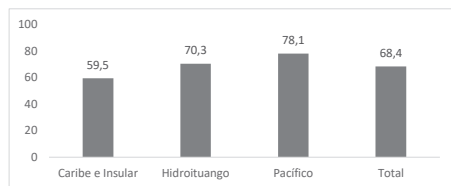
Fuente: AUNAP. 2020

Por su parte, según el último estudio realizado por la AUNAP y el PNUD (2019) para caracterizar a los pescadores artesanales marinos de la Costa Caribe y Pacífica, así como a los continentales de la zona de influencia de la represa de Hidroituango se pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad en el que viven estas comunidades. Si bien este estudio no es un censo completo de los pescadores artesanales en el país, sí permite dar a conocer el estado de vulnerabilidad de este subsector. A continuación, se hace una descripción de los principales resultados obtenidos.

Educación: aproximadamente 1 de cada 5 pescadores es analfabeta, y 2 de cada 5 tiene como máximo nivel educativo primaria y 1 de cada 3 posee estudios de básica secundaria y media. En general, los años promedio de estudio son 5,5 años y esto se puede explicar porque muchos de ellos empezaron a trabajar en la pesca a una edad muy temprana por gusto, por tradición o por ser la única alternativa para sacar llevar ingresos a sus familiares. Sin embargo, el estudio realizado por la AUNAP rescata la una presencia marcada de adquisición de saberes tradicionales del oficio entre estas comunidades.

Pobreza: según el estudio, los resultados de pobreza medida por NBI para el total de la población censada se ubica en 68,4% lo cual es más del doble de la registrada para la población de centros poblados y rural dispersa en Colombia que es de 30,22% según datos del censo en 2018. Los componentes del NBI que mayor incidencia muestran son: alta dependencia económica (82,08%) y las viviendas sin servicios (71,28%). La siguiente gráfica muestra la distribución por regiones.

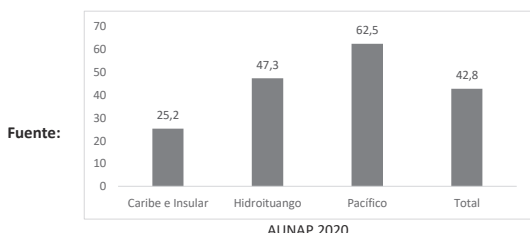
Gráfica 3. Proporción de pescadores en condición de pobreza por región



Fuente: AUNAP. 2020

Adicionalmente, los datos de miseria muestran que el dato global promedio para el censo de pescadores es de 42.8%.

Gráfica 4. Proporción de pescadores en condición de miseria por región



Fuente:

AUNAP.2020

Salud y pensiones: en promedio 9 de cada 10 pescadores registrados están afiliados al régimen de salud subsidiado a través del SISBEN. Sin embargo, es preocupante que el 95% de los pescadores artesanales encuestados no estén afiliados a ningún régimen de cotización para pensiones, razón por la cual muchos pescadores adultos mayores siguen trabajando y ejerciendo la pesca artesanal.

Vivienda y servicios públicos: de los pescadores encuestados por el mismo estudio 77,2% manifestó tener vivienda propia, pero de ese total el 81% manifestó no tener escritura de la vivienda donde reside. Respecto al servicio de acueducto, una de cada dos viviendas encuestadas manifestó contar con acueducto ya sea público o veredal sin embargo, es preocupante que de los encuestados solo el 18.6% tiene inodoro conectado a alcantarillado.

En ultimas se puede afirmar que aproximadamente la mitad de las viviendas de los pescadores carecen de servicios públicos que permitan asegurar condiciones de vida digna. Esta situación es una de las principales causas del bajo grado de salubridad e higiene de estas comunidades, lo cual afecta el nivel de asepsia con que se tratan los productos de la pesca y la salud de los pescadores.

Condiciones laborales: de los pescadores encuestados, dos de cada tres pescadores artesanales manifiestan que se dedican a la pesca porque es la única fuente de trabajo en el lugar donde vive. El 95% afirma además que es trabajador independiente y el 95% también afirma que nunca realizó un curso de capacitación para ejercer su oficio.

Población víctima del conflicto: dos de cada cinco pescadores encuestados manifiestan ser víctima del conflicto, y de este total el 78,2% está inscrito en el registro único de víctimas

Las condiciones descritas evidencian la difícil situación en la que viven la mayor parte de los pescadores artesanales del país, razón por la cual impulsar una iniciativa legislativa que brinde beneficios focalizados e impulse la protección de los ecosistemas es una prioridad.

3. Actividad productiva pesquera

La valoración económica de la flota pesquera artesanal del país puede alcanzar los \$205.000 millones; las pesquerías artesanales marinas del Caribe y del Pacífico representan cerca del 65,8% de la cifra total de pesca nacional, seguido por la cuenca del Magdalena con el 19,6%, la Orinoquia el 6,5%, la cuenca del Atrato el 4,5%, Amazonas 2,4% y la del Sinú el 1,2%.

Adicionalmente, según el estudio de la AUNAP en alianza con el PNUD (2019), nueve de cada diez pescadores artesanales emplea una embarcación para realizar faenas, además del total de los pescadores encuestados el 78% dice que el tipo de embarcación que usa es de gasolina y solo el 19,7% hace uso de la electricidad. No obstante, al analizar la forma en cómo están adquiriendo las embarcaciones se encuentra que el 40% de los pescadores usan embarcaciones prestadas o arrendadas.

Respecto a la comercialización de los productos, el estudio de la AUNAP señala que el 95% del producto pesquero recolectado se destina a la venta y además se encontró que unos de cada cuatro pescadores manifiestan que venden su producto en la playa y más de la mitad de los encuestados manifiestan que tardan menos de 30 minutos en llevar su pescado al lugar en donde se comercializa.

Al analizar los ingresos y gastos que reportan los pescadores artesanales, el 77,8% reporta que los ingresos son menores o iguales a un salario mínimo, además sus ingresos a lo largo del año no son constantes y dependen de las especies que se pescan, el número de faenas

que realizan, los niveles de captura y los precios de los productos. Los meses del año que los pescadores reportan en promedio una mayor oferta corresponden a mayo, octubre y noviembre.

En relación con las actividades productivas alternas, según datos de la AUNAP (2019) son pocos los pescadores que se dedican a actividades económicas alternas. Solo el 21,5% de los encuestados afirma que se dedica a la agricultura y solo el 6,3% tiene como actividad alterna el comercio. Por su parte en la minería y transporte son muy pocos los pescadores artesanales que también se dedican a esta actividad (0,8% y 1,6%).

4. Importancia de la veda y el equilibrio en los ecosistemas

La veda se entiende como periodos donde se prohíbe la pesca industrial, artesanal o deportiva de una determinada especie de pez en una cuenca hídrica. Este tiempo generalmente coincide con los periodos en los que se generan los ciclos reproductivos de los peces, por lo tanto, se prohíbe cualquier tipo de captura, transporte y comercialización de estos peces con el fin de no generar desequilibrios en el ecosistema.

Como consecuencia de la falta de control y respeto por los períodos de veda en el país, lo cual también está vinculado a la difícil situación socioeconómica que enfrentan los pescadores, hay especies de agua dulce como el bagre rayado del Magdalena que se encuentra amenazado y cuyas capturas se han reducido en un 90% en los últimos 30 años.

Datos del SEPEC muestran que para el año 2017 en comparación con el año 2012 el desembarco de naves pesqueras con redes aumentó en un 54% en el río Magdalena, lo cual es positivo para la actividad económica pero también genera preocupación por los desequilibrios que se pueden generar en el ecosistema.

Adicionalmente, según la AUNAP y el PNUD (2019) el 70% de los pescadores considera que el principal problema que enfrentan los pescadores es la contaminación, además el 39% considera que la sobreexplotación del recurso pesquero y el uso indiscriminado de mallas está afectando considerablemente la mortalidad de los peces y la reproducción de estos.

Los incumplimientos a los períodos de veda, junto con otros problemas asociados a la contaminación, la falta de caudal y la ausencia de impulso a la pesca artesanal, han ocasionado que hoy en día Colombia ni siquiera puede satisfacer la demanda local de pescado a pesar de ser un país con cerca de 1.494 especies de peces de agua dulce.

Según cifras de la AUNAP, la producción total de pesca, particularmente procedente de pescadores artesanales es cercana a 153.000 toneladas de pescado al año, de las cuales se están exportando cerca de 50.000; por su parte el consumo nacional anual es cercano a las 314.900 toneladas y hay necesidad de importar cerca de 211.000, es decir el 67%.

Al país está ingresando pescado de países como Vietman, como el pez bassa o panga, cuyo transporte hasta Colombia puede durar entre 18 a 22 días, de Brasil también ingresan grandes cantidades de pez mota que puede tener alto contenido de mercurio, e inclusive está llegando trucha y salmón de Ecuador, Perú y Chile.

Por lo anterior, es necesario diseñar incentivos para promover el respeto por los períodos de veda y la adecuada conservación de los ecosistemas en donde se puede pescar. Una de las principales ventajas de acatar las normas de veda es el incremento de los ingresos de los pescadores una vez pase la veda, ya que las poblaciones de peces se recuperan y hay más pescado para comercializar y por ende para exportar.

5. Contexto internacional

El 10 de junio de 2014, el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante, por su denominación en inglés), aprobó las directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Según declaraciones oficiales de la FAO, se trata de un conjunto de directrices de amplio alcance que impulsará el papel ya vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria mundial, la nutrición y la erradicación de la pobreza.

Los planteamientos de la FAO buscan apoyar a millones de pescadores artesanales del mundo, en particular en los países en desarrollo, promoviendo sus derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia.

La pesca artesanal representa más del 90 % de la pesca de captura del mundo y de los trabajadores del sector pesquero, cerca de la mitad de los cuales son mujeres y suministra alrededor del 50% de las capturas mundiales de peces. Supone una valiosa fuente de proteína animal para miles de millones de personas en todo el mundo y, a menudo sustenta las economías locales en las comunidades costeras y las que viven en las riberas de lagos y ríos.

Sin embargo, a pesar de su relevancia económica y alimentaria, muchas comunidades de pescadores artesanales continúan siendo marginadas. A menudo se encuentra en zonas remotas con acceso limitado a los mercados y a los servicios sanitarios, de educación y otros servicios sociales. Así, las recomendaciones de la FAO buscan mejorar los sistemas de gobernanza de la pesca y las condiciones de trabajo y de vida a recomendaciones sobre cómo los países pueden ayudar a los pescadores artesanales y los trabajadores del sector pesquero a reducir las pérdidas y el desperdicio pos-cosecha de alimentos

<p>La FAO sostiene que “como primer instrumento internacional dedicado por entero a la pesca en pequeña escala, las directrices piden coherencia en las políticas para asegurar que la pesca en pequeña escala puede contribuir plenamente a la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación de la pobreza”.</p> <p>En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca incorporar algunas de las recomendaciones estratégicas de las directivas voluntarias de la FAO (2014). Para tener un mejor entendimiento de la necesidad de implementar las recomendaciones de la FAO, se destaca la experiencia en pesca artesanal en Perú, Ecuador y Chile.</p> <p>Perú En Perú, la pesca artesanal es eminentemente informal. Al igual que en Colombia, la muy poca producción de los pescadores artesanales está asociada con falta de infraestructura tanto para el desembarque como para el acopio, y las herramientas de enfriamiento; los obsoletos equipos de pesca como las embarcaciones y los motores, no permiten al pescador impulsar su desarrollo, al igual que la escasa y baja preparación educativa de estas personas.</p> <p>Desde 1992 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes), como organismo público descentralizado del Ministerio de la Producción con el fin de fomentar la pesca. Dispone de un programa de capacitación y crédito para los pescadores artesanales y otro de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. A través de créditos del Fondepes, el gobierno ha fomentado el crecimiento de la infraestructura pesquera y la renovación y equipamiento de la flota menor de 32 m3 de capacidad de bodega. Así mismo, ha exonerado a los pescadores artesanales del pago de derechos para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias en razón a su nivel de desarrollo económico.</p> <p>Ecuador El país cuenta con 138 puertos pesqueros, donde existen aproximadamente 15.500 embarcaciones desde bongos hasta embarcaciones en fibra con motor fuera de borda, que emplean cerca de 58.000 pescadores. El Instituto Nacional de Pesca de Ecuador, estima que los desembarques totales promedio del subsector de pesca Artesanal, alcanza entre las 30.000 y 70.000 TM por año. La Pesca Artesanal Marítima ecuatoriana tiene las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pesca de recolección: incluye a recolectores de conchas, cangrejo, almejas, mejillones, pulpos, langosta, camarón, jaibas, larveros, hembras ovadas de camarón y larva de camarón. Existen periodos de veda para el cangrejo, para la concha prieta, para la langosta y para el camarón marino y son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> o Pesca artesanal costera emplea embarcaciones y artes que permite la pesca en mar afuera capturando peces damersales y pelágicos. 	<ul style="list-style-type: none"> o Pesca artesanal oceánica opera en mar abierto con el apoyo de buques nodriza capturando peces damersales y pelágicos. <p>También hay tres características en la pesca artesanal que se da en las Islas Galápagos ya que en esta zona se prohibió la pesca industrial:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Langosta: Pesca regulada, en el año 2000 se fijó una cuota máxima de 80 TM/año. Está prohibido extraer langostas ovadas y menores de 15 cm de cola; y o Pepino de mar: La cuota para la pesca de este equinodermo en la reserva marina se fijó en 4.5 millones de unidades en el año 2000 y la recolección se la hace entre el 22 de mayo y 22 de junio, lo demás es tiempo de veda. <p>En el caso de Ecuador, hay incentivos económicos y/o subsidios para los pescadores que vean afectadas sus faenas por los periodos de veda. Igualmente, el Estado apoya a las asociaciones pesqueras artesanales con subsidios para los pescadores que quieran obtener equipos de pesca (garantiza la mitad del costo de los equipos para la pesca).</p> <p>Chile En 2013 se dio una propuesta de política pública por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura donde se argumenta que para lograr un desarrollo sustentable de la pesca artesanal se deben cumplir los siguientes objetivos integrales a largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El incremento del crecimiento económico sin afectar el medio ambiente. - Asegurar el bienestar del medio ambiente sin comprometer los intereses de los pescadores. - Promover la equidad social sin comprometer la eficiencia económica social y la gobernanza. - Fortalecer la institucionalidad para facilitar el crecimiento económico de la pesca artesanal, la sustentabilidad ambiental y la gobernanza. <p>Es de esperarse que a largo plazo la adopción de la política pública impacte a los pescadores artesanales en una mejora a sus ingresos, desarrollando una actividad segura y confortable. En este sentido, la política está enfocada en los pescadores artesanales con producción de pequeña escala quienes desarrollan su actividad en las zonas específicas determinadas para tal fin y su producción es destinada al consumo humano.</p> <p>Las dimensiones de la intervención son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Demanda-Mercado: asociada con las percepciones y satisfacción de los consumidores y el desempeño de la cadena de comercialización. 2. La Oferta-Producción: asociada con la gestión de los pescadores para la producción y comercialización de sus productos.
<ol style="list-style-type: none"> 3. La Base de Recursos Naturales: asociada con el manejo y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos. 4. El Entorno Institucional y la Red de Fomento: asociada, por una parte, al entorno institucional y regulatorio que facilita y establece las condiciones para la implementación-ejecución de la actividad económica y, por la otra, a la institucionalidad y recursos financieros para el fomento y desarrollo de la actividad económica y productiva. <p>Para cumplir con los objetivos de política pública se debe contar con un compromiso político para introducir mejoras y modificaciones a la dieta de consumo de la población, es decir, para incentivar por medio de campañas la comida saludable; y así promover los alimentos con proteína de origen marino. Adicionalmente, los principales actores políticos y privados deben ordenar el sistema de trabajo y procesamiento bajo un ente regulador donde el objetivo sea crear una flota pesquera artesanal con especies diversas a lo largo del año y que cumpla con las condiciones dadas por el ente regulador como las cuotas y las vedas; con el fin de sincronizar la dinámica del recurso con la del mercado.</p> <p>Por otro lado, el Estado debe reconocer la importancia de las actividades económicas de pequeña escala, como la pesca artesanal, en el desarrollo del país. Por dicha razón le corresponde brindar el apoyo necesario para la sostenibilidad de los pescadores y resguardando sus condiciones básicas para la actividad, dicho apoyo se da a través de instrumentos legales o normativos.</p> <p>Complementariamente busca establecer centros de desembarques, acopio y distribución, como una medida de aseguramiento de los estándares de calidad, velando porque las tareas de manipulación poscaptura de alimentos para el procesamiento primario cumplan con las normas sanitarias. Adicionalmente, se debe contar con un marco institucional el cual facilite la pesca maximizando los beneficios socioeconómicos de los implicados y la distribución equitativa de las rentas.</p> <p>6. Contexto legal y normativo Ante la necesidad de un contexto regulatorio que circunscriba y garantice la eficiencia en el aprovechamiento del recurso pesquero, Colombia cuenta con un estatuto general de pesca expedido a través de la Ley 13 de 1990, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos números 2256 de 1991 y 4181 de 2011.</p> <p>A la luz del marco legal y normativo colombiano, la actividad pesquera es declarada en Colombia como una actividad de utilidad pública e interés social, para lo cual debe resaltarse que la prevalencia del interés general o público es uno de los principios que</p>	<p>fundamentan el Estado Social de Derecho conforme al artículo 1° de la Constitución Política. En este sentido, según la Corte Constitucional, decir que una actividad es de “interés público” significa que esta actividad debe buscar el bienestar general. Si bien no hay definición constitucional ni legal sobre interés público es un concepto que conlleva a atender el interés general o el bien común, y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.</p> <p>Desde la Ley 13 de 1990, a través del entonces Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA hoy inexistente a través del Decreto número 1293 de 2003), el Gobierno nacional adquirió la responsabilidad de promover la actividad pesquera artesanal con el fin particular de elevar el nivel socioeconómico del pescador. Por su parte, el artículo 27 del Decreto número 2256 de 1991 determinó que “la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos. La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales”</p> <p>Así mismo el artículo 62 del Decreto número 2256 de 1991 establece que el permiso de pesca comercial artesanal se otorga a las personas naturales, las empresas pesqueras artesanales y las asociaciones de pescadores artesanales, para lo cual deberán presentar solicitud con los requisitos que establezca la autoridad pesquera nacional (hoy la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura- AUNAP, antes el INPA). Complementariamente, el decreto de la referencia establece que el permiso de pesca comercial artesanal para personas naturales se otorgará mediante la expedición de un carné (válido hasta cinco años), que identifique al pescador y que deberá contener la información que el INPA considere necesaria.</p> <p>En cuanto al fomento gubernamental para la consolidación de la pesca artesanal el artículo 64 del Decreto número 2256 de 1991 prevé la posibilidad de reservar áreas para el ejercicio exclusivo de la pesca comercial artesanal, cuando los pescadores beneficiarios demuestren su capacidad para aprovechar efectivamente los recursos pesqueros existentes en dichas áreas, en forma racional.</p> <p>Desde la perspectiva de seguridad social, el artículo 155 del Decreto número 2256 de 1991 estableció que de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 13 de 1990, el Gobierno nacional a través del hoy denominado Ministerio de Trabajo debía establecer un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales. Sin embargo, a la fecha no se identifican procedimientos especiales de vinculación al régimen de seguridad social para este tipo de actividades artesanales, salvo los estipulados a través del fondo de solidaridad pensional creado a través de la Ley 100 de 1993.</p>

A pesar de los principios de la Ley 13 de 1990 y la reglamentación de Decreto número 2256 de 1991, durante los últimos diez años se ha debilitado institucionalmente la pesca y la acuicultura lo cual se refleja en el deterioro de las condiciones de vida de la población dedicada a esta actividad y al bajo nivel de productividad y competitividad del sector, tal y como se reconoce en la exposición de motivos del Decreto número 4181 de 2011 a través del cual se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la cual se concibe como una unidad descentralizada, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio.

Desde 2011, la AUNAP actúa como ente ejecutor de la política nacional de pesca y acuicultura y adelanta procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando sanciones dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros.

Adicionalmente, a partir de la norma que la origina, la autoridad estaba llamada a coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (liquidado en el año 2016), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.

En el informe de auditoría de las vigencias 2013 y 2014, la Contraloría resaltó que “la excesiva concentración de funciones en la órbita central de la administración, por la no utilización de todos los instrumentos legales que puso a disposición el gobierno nacional a la AUNAP, ha generado debilidades en el enlace con las regiones, de manera que se dificulta la integración del conocimiento sobre las debilidades y fortalezas del sector”.

Por su parte, la Ley 1851 de 2017 “Por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano” tiene como objetivo contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal y el delito de actividad pesquera ilícita. En esta Ley se contempla el delito de ilícita actividad de pesca según la definición del artículo 355 del código penal colombiano, esto quiere decir que sin permiso de la autoridad o con incumplimiento de la normatividad realice pesca, comercialización o transporte de especies vedadas o en zona prohibida o con explosivos o sustancias venenosas incurrirá en prisión de 48 a 108 meses y multas hasta de 50.000 SMMLV.

Además, la Ley establece que habrá un período de transitoriedad de dos años para los pescadores artesanales marítimos con el fin de que se formalicen ante la AUNAP. Sin embargo, como se evidenció al inicio de la exposición de motivos hasta la fecha solo hay cerca de 63.500 pescadores carnetizados por la AUNAP, pero se estima que pueden haber

más de 200.000 en el país que aún no cuentan con este, por lo que se requieren medidas adicionales para promover su formalización.

De esta forma, se evidencia una debilidad institucional en el ente encargado de ejecutar la política pública pesquera que constituye en canal fundamental de impacto sobre la pesca artesanal o de pequeña escala, la cual debe ser ajustada con el fin de favorecer los intereses de los ejecutores de estas actividades sujeto de altos niveles de vulnerabilidad.

7. Antecedentes legislativos

El presente proyecto de Ley ha sido radicado tres veces en el Congreso de la República, y en todas las ocasiones ha sido archivado por tránsito de legislatura. En la primera ocasión fue radicado en el Senado el 9 de marzo de 2016, y fue debatido en Comisión Quinta y plenaria de Senado y en comisión quinta de Cámara, quedando radicada la ponencia para cuarto debate en Cámara. Sin embargo, no alcanzó a ser debatida y el 20 de junio de 2017 el proyecto se archivó.

En la segunda ocasión, el proyecto fue radicado el 26 de julio de 2017, inició su debate en Cámara en la cual fue aprobado tanto en comisión como en plenaria, adicionalmente, el proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión Quinta de Senado, pero la ponencia para último debate no alcanzó a ser radicada y el proyecto se archivó el 20 de junio de 2019.

En la tercera ocasión, el proyecto fue radicado el 24 de julio de 2019, inició su curso en la Comisión Quinta de Senado y la ponencia fue radicada; sin embargo, no fue debatida y la autora, Senadora María del Rosario Guerra, solicitó en junio de 2020 su retiro.

Del presente proyecto de ley se rescata que en su contenido se han ido recogiendo las sugerencias y aportes del Gobierno Nacional, asociaciones de pescadores como la Mesa Nacional de Pesca y organismos como la FAO. Frente a esta iniciativa todos los actores han coincidido en la necesidad e importancia de este proyecto de Ley para impulsar y proteger a los pescadores artesanales, y aprovechar las potencialidades productivas con las que cuenta el país.

8. Comentarios finales

En atención a los comentarios realizados por el Ministerio de Hacienda al último proyecto de ley que no alcanzó su trámite, y que fueron acogidos en la ponencia radicada el 7 de junio de 2020 en la Comisión Quinta de Senado, el presente proyecto de Ley acoge las dos modificaciones realizadas con el fin de fortalecer el proyecto. Estas son:

- Adición del numeral 8 en el artículo 5, para que dentro de las funciones de la AUNAP también se incluyan la promoción de la formalización de los pescadores artesanales comerciales mediante el registro y carnetización de estos.
- Artículo sobre formalización: este artículo prevé que para acceder a los beneficios de los programas sociales del Gobierno Nacional que se proponen en el presente proyecto, los pescadores deben estar debidamente registrados tanto en la AUNAP como en el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano SEPEC. Adicionalmente, para efectos de promover la formalización, el artículo propone la afiliación de los pescadores al régimen simple de tributación.

Por lo anteriormente expuesto, este proyecto de ley busca dar beneficios sociales y mejorar las condiciones productivas de los pescadores artesanales.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
CENTRO DEMOCRÁTICO

CONTENIDO

Gaceta número 643 - Lunes, 10 de agosto de 2020
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 033 de 2020 Cámara, por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.....	1
Proyecto de ley número 034 de 2020 Cámara, por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa....	4
Proyecto de ley número 035 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en empaques de productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 036 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.	15
Proyecto de ley número 037 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional.....	18
Proyecto de ley número 038 de 2020 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.	22