



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 884

Bogotá, D. C., miércoles, 4 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2017

Honorable Representante

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad, Bogotá

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.**

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance del proyecto de ley
- III. Consideraciones generales
- IV. Proposición
- V. Texto propuesto para primer debate en Cámara.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley **número 106 de 2017 Cámara** es de autoría del honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el 17 de agosto de 2017, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, fue designado como ponente de esta iniciativa para primer debate el honorable Representante Crisanto Pizo Mazabuel.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de veinticinco (25) artículos, entre ellos el de la vigencia; junto con dos (2) artículos transitorios.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. Establece el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. Estos productos serán conocidos como productos valorizables a lo largo del proyecto. La prioridad es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente

mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

Por lo tanto, se comprenderá la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Los productores de estos productos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión;
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente;
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.

Artículo 2º. Principios. Los principios en los que se basa la ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo;
- b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos,
- c) Creación de estímulos: El Gobierno nacional será el encargado de otorgar beneficios y estímulos a quienes se involucren en el proceso de gestión integral de residuos;
- d) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adop-

ten por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.

También, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos;

- e) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada;
- f) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten;
- g) Ciclo de vida del producto: Cada producto tiene un período de vida útil. Es necesario detener la influencia de la obsolescencia programada, por medio de la toma de decisiones, considerando las relaciones y efectos que cada una de las etapas tiene sobre el conjunto de todas ellas. El productor debe prolongar el período de vida útil de los artículos, y para eso debe estudiar y vigilar las etapas de investigación, adquisición de materias primas, proceso de diseño, producción, distribución, uso y gestión posconsumo;
- h) Producción y consumo sostenible: Se privilegiarán las decisiones que estén dirigidas a la reducción de la cantidad de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados respectivamente por unidad de producción de bienes y servicios. Esto redundará en menos presión sobre el medio ambiente, así como en un alza de la productividad y competitividad empresariales y la formación de conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y la sostenibilidad ambiental;
- i) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio

de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados;

- j) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación;
- k) Responsabilidad total: El generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación;
- l) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

Artículo 3º. Definiciones. La ley propuesta propone una serie de definiciones puntuales sobre conceptos como:

Almacenamiento, comercializador, consumidor, distribuidor, disposición final, generador, gestor, gestión, instalación de almacenamiento, manejo, ministerio, pretratamiento, producto valorizable, productor de un producto valorizable o productor, reciclador, recolección, residuo, reutilización, sistema de gestión, valorización, y valorización energética:

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4º. De la prevención y valorización. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;
- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos;
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados;
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5º. Productos valorizables. Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

Aceites lubricantes usados; envases de vidrio; envases de metal y aluminio; y envases de papel y cartón.

Artículo 6º. Metas de recolección y valorización. Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1º serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7º. Obligaciones asociadas. Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables;
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización;
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación;
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8º. Aumentos adicionales. El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9º. De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. Sistemas de gestión. Las obligaciones establecidas en el marco de la

responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión.* Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva, deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para el o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1° letra c), según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable;
- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13;
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo

menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema individual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda;

- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes;
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión;
- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento;
- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período;
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional;
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión;
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor;

- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual;
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. Renovación de la autorización. La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. Actualización del plan de gestión. Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. Educación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de adelantar una gestión ambientalmente racional de los residuos. INCORPORAR AL ARTICULADO ETIS.

Artículo 18. Organizaciones de recicladores de oficio formalizados. Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. Obligaciones de los distribuidores y comercializadores. Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice

de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. De las obligaciones de los consumidores. Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. Registro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

Los productores de productos valorizables; los sistemas de gestión autorizados; los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda; los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados; el cumplimiento de metas de recolección y valorización; toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. Infracciones. Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado;
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13;
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización;
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio;

- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este;
 - g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento;
 - h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas;
 - i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio;
 - j) El no renovar la autorización del sistema de gestión;
 - k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16;
 - l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a);
 - m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19.
- Constituirán infracciones leves:
- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida,
 - b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción;
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión;
- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Amonestación;
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. Vigencia.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º. Certificación de recicladores de base. Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida

en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2º. Información obligatoria. Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior; las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo; la cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año; la indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Esta información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley busca establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), siguiendo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal y aluminio, papel y cartón. Para los efectos de esta exposición de motivos, estos productos serán conocidos como productos valorizables. El establecimiento de estas acciones busca garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

La REP fue definida por la OCDE como “*una política ambiental en la cual la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el final del ciclo de vida del producto*” (OCDE, 2014).

La política de REP se puede caracterizar a partir de dos puntos:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado y de los usuarios.
- Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de los mismos y un mejoramiento de su calidad.

En este sentido, la definición de este principio de derecho ambiental en los productos valorizables es necesaria en tanto que permitirá el mejoramiento de los productos, el mejoramiento de su calidad, la reducción de los residuos, y la inclusión de nuevos

actores económicos en el tratamiento y la gestión de los mismos.

El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor se ha implementado en varios países, aunque ha variado su diseño y la tipología de los productos integrados. La REP ha sido adoptada por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde el consumidora los productores, como una forma de disminuir los efectos de los productos que pueden ser o son nocivos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad (OCDE, 1996), a esto se le puede añadir la consideración de una defensa de la producción responsable, orientada a garantizar una mayor durabilidad de los productos al tiempo que mejora la calidad de los mismos. En el plano externo, hay ejemplos de aplicación de este principio en Estados Unidos, Canadá, varios países europeos, Australia, Japón y Brasil.

Es en la Unión Europea donde se pueden hallar los primeros ejemplos de implementación, puesto que se admitió el concepto de REP desde principios de los años noventa. Como un claro ejemplo pueden citarse las directivas europeas en la materia y su normativa de implementación en Alemania y España.

Las políticas gubernamentales sobre Responsabilidad Extendida del Productor en estos países han hecho del ambiente una prioridad en las distintas fases del ciclo de vida de muchos productos, haciendo que las empresas tomen conciencia de lo que ocurre con sus productos una vez terminan estos su vida útil. Esto permite que el productor, haga un análisis minucioso de lo que sus actividades implican hacia arriba y hacia abajo de la cadena productiva y piense así en las acciones correctivas, para mitigar los impactos perjudiciales.

Así mismo, la implantación de políticas de REP se han convertido en fuentes de oportunidad para que las empresas replanteen sus negocios, pues abren las puertas para mejorar la calidad de los productos, buscando una mayor durabilidad de los mismos, lo cual repercute también en la consideración de los clientes respecto a la calidad ofrecida por los productores.

En Colombia, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor se ha integrado a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que estableció los lineamientos de la REP en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). De igual forma, la primera regulación sobre REP en nuestro país, relativa a los pesticidas y a los envases y embalajes contaminados con estas sustancias, entró en vigor en 2007. Para 2010 se habían introducido seis normas adicionales, referidas a medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Además, hoy existen también programas voluntarios de REP para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la OCDE, *“la ambiciosa política de REP de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje”* (OCDE, 2014, página 166). Por esta razón es necesario avanzar en la inclusión de mecanismos de reciclaje que sean compatibles con este principio, para integrar a diversos sectores sociales en los ciclos económicos, así como para garantizar la existencia de marcos de gestión de residuos que sean sostenibles ambiental y económicamente.

De acuerdo al Anexo 1 del Convenio de Basilea, que ha sido adoptado por Colombia mediante la Ley 253 de 1996, el aceite lubricante usado posee una clasificación de Residuo Peligroso, en tanto que varios de sus principales componentes son altamente tóxicos (Plomo, Cloro, Bario, Magnesio, Zinc, Fósforo, Cromo, Níquel, Aluminio, Cobre, Estaño y Azufre, entre otros). Por esta razón su uso puede ejercer una afectación sobre la vida humana y sobre todo el medio ambiente. Las empresas productoras de esta suerte de artículos deben responsabilizarse por la disposición final de los mismos, teniendo en cuenta su alto nivel de peligrosidad. El establecimiento de la REP en los aceites lubricantes usados, que contienen varios de estos componentes, está orientado en dicha dirección.

En lo referente a los envases de vidrio, la OCDE ha afirmado que, *“según estimaciones realizadas en años recientes por el MADS, la SSPD (Correal Sarmiento, 2007) y Aluna Consultores Limitada (2011), los porcentajes de reciclaje oscilan entre un 10% y un 16% de los residuos recolectados, acercándose a 2.000.000 de toneladas por año. La mitad fueron residuos metálicos y el resto estuvo constituido por papel y cartón (35%), plástico (11%) y vidrio (4%)”* (OCDE, 2014, página 161). Destaca la ausencia del reciclaje en lo que refiere al vidrio, que es uno de los residuos menos valorizados, a pesar de su potencial.

Sin embargo, este espacio es comercialmente muy favorable, ya que las compras de vidrio reciclado y su precio aumentan cada año, en el caso del mayor comprador, la empresa Peldar, ha aumentado el precio por tonelada de vidrio desde \$106.250 en el año 2005, a un total de \$163.650 en el año 2010 (Aluna Consultores Limitada, 2011, página 15). Es necesario aumentar la tasa de reciclaje del vidrio para favorecer el crecimiento de esta clase de iniciativas empresariales, más cuando el vidrio puede reutilizarse para fabricar más vidrio. En el caso de Peldar, esta empresa utilizó en el año 2011 entre un 26% y 30% de vidrio reciclado en la fabricación de sus nuevos productos, para ello tomó un 22% de material reciclado procedente de vidrio interno y 4% de

vidrio reciclado comprado de la calle y procesado en la planta de lavado de la compañía.

Adicionalmente, los envases metálicos poseen un potencial enorme en términos de su reciclaje, pues estos se reciclan conservando sus propiedades originales durante todo el ciclo, no son sometidos a procesos de pérdida de integridad estructural y son fácilmente separables de los demás residuos por medio de métodos como extracción magnética, uso de corrientes de Foucault o incluso, incineración. Al mismo tiempo, se ha afirmado que *¿por tipo de materiales recolectados los más importantes y mejor remunerados son los productos metálicos?* (Asociación de Recicladores de Bogotá, 2011, página 6). Así las cosas, es importante avanzar en el establecimiento de una política pública que aumente la tasa de reciclaje de esta clase de productos.

En lo que respecta a los envases de papel y cartón, según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2013, en lo corrido del mismo se consumieron un total de 3.895.381 de kilogramos de envases de papel o cartón impermeabilizados. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en su Primer Congreso de Reciclaje, solo el 47% del consumo de papel y cartón se recicla. En este sentido, es necesario garantizar estrategias para que esta dinámica aumente, lo cual puede lograrse a partir de la concientización del impacto ambiental que generan las empresas productoras al crear esta clase de artículos, así como por medio de la responsabilización de estas en la cadena de pos-consumo. La instauración de la REP en estos productos hará realidad ambos puntos.

La OCDE ha afirmado en su evaluación de desempeño ambiental de 2014 de Colombia, que desde el año 2005 la generación de residuos municipales ha aumentado prácticamente en paralelo con el consumo privado (OCDE, 2014, página 27), por esta razón es vital garantizar que la mayor cantidad de residuos posibles sea reciclada, al mismo tiempo que se realiza una labor de concientización en lo que respecta al consumo desahogado.

Ahora bien, existen grandes variaciones entre las zonas urbanas y rurales, donde son las grandes ciudades las mayores productoras de residuos. Por esta razón, el proyecto de ley contempla la inclusión de los recicladores de oficio formalizados ¿quiénes están reconocidos ya por el Decreto número 596 de 2016? en la realización de las labores de valorización que conlleven a la recuperación de la mayor cantidad posible de desechos en las grandes ciudades, que son las principales productoras de residuos, debido a diferencias poblacionales, y de acceso a la riqueza.

Finalmente, este proyecto de ley está orientado a garantizar que el reciclaje se vuelva norma en el país, ya que *“se recicla una escasa proporción de los residuos recolectados; la mayoría deben ser*

eliminados (los envases y embalajes de pesticidas, por ejemplo, se incineran), almacenados (pilas) o exportados para ser reciclados” (OCDE, 2014, página 166). El establecimiento de la REP en Colombia puede colaborar en el establecimiento de una política económicamente sostenible, que garantice inclusión social y favorezca al medio ambiente, al tiempo que crea condiciones para que los productos duren más y tengan una mejor calidad.

IV. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara debatir y aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón**, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables. La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

En este sentido se comprenderá la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Los productores de estos productos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 21;

- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión;
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente;
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.

Artículo 2º. Principios. Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo;
- b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos;
- c) Creación de estímulos: El Gobierno nacional será el encargado de otorgar beneficios y estímulos a quienes se involucren en el proceso de gestión integral de residuos;
- d) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias;

De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos;

- e) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y

privadas en asocio con la empresa pública y privada;

- f) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten;
- g) Ciclo de vida del producto: Cada producto tiene un periodo de vida útil. Es necesario detener la influencia de la obsolescencia programada, por medio de la toma de decisiones, considerando las relaciones y efectos que cada una de las etapas tiene sobre el conjunto de todas ellas. El productor debe prolongar el periodo de vida útil de los artículos, y para eso debe estudiar y vigilar las etapas de investigación, adquisición de materias primas, proceso de diseño, producción, distribución, uso y gestión pos-consumo;
- h) Producción y consumo sostenible: Se privilegiarán las decisiones que estén dirigidas a la reducción de la cantidad de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados respectivamente por unidad de producción de bienes y servicios. Esto redundará en menos presión sobre el medio ambiente, así como en un alza de la productividad y competitividad empresariales y la formación de conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y la sostenibilidad ambiental;
- i) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados;
- j) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de

- los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación;
- k) Responsabilidad total: El generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación;
 - l) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

Artículo 3º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación;
- b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor;
- c) Consumidor: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un producto valorizable. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario;
- d) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor;
- e) Disposición final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios;
- f) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente;
- g) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha implementado un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados;
- h) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo, que abarca desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos, en beneficio del medio ambiente, la optimización económica, y el mejoramiento de la calidad de vida, en defensa de las formas de vida locales;
- i) Instalación de almacenamiento: Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación;
- j) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.
- k) Ministerio: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- l) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros;
- m) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley;
- n) Productor de un producto valorizable o productor: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, enajena un producto valorizable por primera vez en el merca-

do nacional; o enajena bajo marca propia un producto valorizable adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, mediante una dinámica de remanufactura; o importa un producto valorizable para su propio uso profesional, o ensambla equipos sobre la base de componentes provenientes de múltiples productores. En el caso de los envases, el productor es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado;

- o) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos;
- p) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso;
- q) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente;
- r) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos;
- s) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión;
- t) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética;
- u) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. *De la prevención y valorización.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;

- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos;
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados;
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. *Productos valorizables.* Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

- a) Aceites lubricantes usados
- b) Envases de vidrio
- c) Envases de metal y aluminio
- d) Envases de papel y cartón.

Artículo 6°. *Metas de recolección y valorización.* Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7°. *Obligaciones asociadas.* Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables;
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización;
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación;
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. *Aumentos adicionales.* El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9°. *De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas.* Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. *Sistemas de gestión.* Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión.* Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva, deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para el o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1° letra c),

según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable;

- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13;
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema individual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda;
- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes;
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión;
- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento;

- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período;
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional;
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión;
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor;
- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual;
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. Renovación de la autorización. La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. Actualización del plan de gestión. Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. Educación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de adelantar

una gestión ambientalmente racional de los residuos. INCORPORAR AL ARTICULADO ETIS.

Artículo 18. Organizaciones de recicladores de oficio formalizados. Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. Obligaciones de los distribuidores y comercializadores. Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. De las obligaciones de los consumidores. Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. Registro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables;
- b) Los sistemas de gestión autorizados;
- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda;
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados;
- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización;
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. Infracciones. Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado;
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13;
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización;
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio;
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este;
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento;
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas;
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio;
- j) El no renovar la autorización del sistema de gestión;
- k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16;
- l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a);
- m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19.

Constituirán infracciones leves:

- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida;
- b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción;
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión;

- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Amonestación;
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º. Certificación de recicladores de base. Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2º. Información obligatoria. Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior;
- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo;
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año;
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.


H.R. Alexander García Rodríguez
Coordinador Ponente


H.R. Franklin Lozano de la Ossa
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 123 DE 2017 CÁMARA**

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

I. ANTECEDENTE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa es de origen parlamentario; fue radicada por los honorables Representantes a la Cámara: Hernán Penagos Giraldo, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, José Edilberto Caicedo Sastoque, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Jaime Buenahora Febres, Didier Burgos Ramírez, Élburt Díaz Lozano, Eduardo José Tous de la Ossa, Jhon Eduardo Molina Figueredo, Bérrer León Zambrano Erazo, Efraín Antonio Torres Monsalvo, Alonso José del Río Cabarcas, Nery Oros Ortiz y otras firmas ilegibles; fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 752 del 2017.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes designó el 20 de septiembre de 2017 como ponentes para primer debate, a los Representantes: Rafael Eduardo Paláu Salazar (Ponente Coordinador); Ana Cristina Paz Cardona y Argenis Velásquez Ramírez.

II. COMPETENCIA

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE
LEY**

El objeto del proyecto es establecer un piso mínimo de protección social que dignifique a los habitantes del sector rural que desarrollen actividades agrícolas mediante contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios o, en general, cualquier otra forma y/o modalidad de vinculación, en favor de otros o por cuenta propia, de tal suerte que puedan acceder a beneficios mínimos en materia de protección para su vejez, salud, así como para cubrir los riesgos derivados del ejercicio de cualquier actividad agropecuaria, cuando no cumplan con las condiciones de acceso a los regímenes contributivos de la seguridad social.

El proyecto cuenta con veintidós (22) artículos, divididos en cuatro (4) capítulos, de los cuales uno se ocupa del piso mínimo de protección social, otro de la dignificación del

trabajo agropecuario en el cual se consagran las disposiciones laborales, y los restantes capítulos abordan aspectos generales y disposiciones finales.

- El Capítulo I, contiene las generalidades (principios, objeto, definiciones, alcance y relación jurídica para el desarrollo de actividades agropecuarias en el sector rural).
- En el Capítulo II, de piso mínimo de protección social (ámbito de aplicación, Protección Social Mínima para los trabajadores y contratistas independientes o por cuenta propia agropecuarios, Cruces de información entre las autoridades, Desarrollo y Promoción de Programas que incentiven el ahorro para la vejez a cargo de las Autoridades Departamentales y Municipales, Promoción del piso mínimo de protección social a través de las asociaciones, Dignificación del habitante del sector rural y Afiliación de los trabajadores agropecuarios y contratistas independientes o por cuenta propia agropecuarios al régimen de protección social).

Se busca articular el acceso a una serie de prestaciones económicas y asistenciales mínimas a todos los habitantes del sector rural que realicen actividades agropecuarias, según se define en el proyecto de ley, y cuyos ingresos promedio mensuales en el año calendario inmediatamente anterior no superen el valor de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, una vez restado un porcentaje equivalente al monto de los gastos en que deba incurrir por concepto de vivienda, alimentación, y manutención.

- Capítulo III. Dignificación del Trabajo Agropecuario (Contrato de trabajo agropecuario. Jornal diario integral, Jornadas especiales de trabajo, Trabajo suplementario, Cotización de los trabajadores agropecuarios al régimen de protección social, Formación para trabajadores agropecuarios).
- Capítulo IV. Disposiciones finales (Servicio de afiliación simplificado al régimen de protección social, régimen de servicios sociales para trabajadores agropecuarios, Servicio público de empleo para el sector rural, Deducibilidad de los pagos realizados en el marco de actividades agrícolas, deducibilidad de los pagos realizados en el marco de actividades agrícolas, vigencia). Este capítulo es importante con relación a que el trabajador agropecuario podrá contar con los servicios de las Cajas de Compensación familiar y otros artículos de impacto para el habitante del sector rural.

IV. CONTEXTO ACTUAL

1. CRISIS DE LA POBLACIÓN RURAL PARA ACCEDER A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La regulación colombiana en materia de acceso al sistema de protección social para los trabajadores es ajena a la realidad del campo colombiano¹. La ausencia de infraestructura y de una logística de servicios que permitan las afiliaciones de los trabajadores del campo al sistema de riesgos laborales o de pensiones en las poblaciones donde residen, la falta de incentivos concretos a la formalización laboral en el campo colombiano, el desconocimiento de programas de seguridad social implementados por el Gobierno nacional y la falta de políticas efectivas de divulgación de los procedimientos y beneficios de la afiliación a dichos programas², son apenas algunos ejemplos que permiten

entender las altas tasas de informalidad que aún se mantienen en la población rural³ y que ratifican la necesidad de revisar la viabilidad y conveniencia de exigirle al sector rural el cumplimiento de los mismos requisitos que impone la ley colombiana para acceder al sistema de protección social a los demás sectores⁴.

En efecto, tal y como se puede concluir de la información recopilada en numerosos estudios sobre la materia⁵, los pilares sobre los que se construye el sistema de protección social en Colombia no se compadecen con la realidad de la población rural del país, y por ello, a la fecha se mantienen barreras materiales y legales que perpetúan el statu quo del concepto de informalidad que existe para otros parámetros de población y lo que es aún más grave, la falta

¹ “Aún muchos asalariados del campo carecen de los mecanismos de protección social que favorecen a sus congéneres urbanos. Este hecho y, aún más, el predominio de prácticas informales de trabajo, implica que algunos mecanismos de protección social (el sistema pensional) casi no existen en las zonas rurales y otros tienen un desarrollo precario (acceso a los servicios de las Cajas de Compensación) o están caracterizados por serios problemas de calidad (educación y salud). Aunque su contribución al ingreso de los habitantes rurales es todavía pequeña, algo se ha logrado compensar con los nuevos beneficios del sistema de promoción social, en especial con los subsidios condicionados, gracias a la política de ampliar la cobertura y montos en zonas rurales que empezó a ejecutarse en 2012. Sin embargo, los avances en los componentes universales (seguridad social integral, acceso a activos y manejo de riesgos, por ejemplo) son todavía muy precarios debido al vínculo de la protección social en Colombia con el empleo formal.” Tomado del informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo 3 - Departamento Nacional de Planeación, 2015, página 260. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>.

² “La calidad de los ingresos rurales también depende del tipo y formalidad del empleo. Sobre el mercado laboral y la seguridad social en la zona rural, se destacan tres hechos estilizados: 1) bajo nivel de afiliación a los regímenes contributivos; si bien el 90,7% de la población rural total está afiliada al sistema de salud, el 80,5% está afiliado a través del régimen subsidiado; 2) hay una preferencia por afiliación a salud; solo el 12,1% de la población ocupada cotiza a pensiones mientras que en las cabeceras es el 38,9%; y, 3) la mayor cobertura en los regímenes contributivos se da en el grupo de empleados y trabajadores particulares y en el sector de intermediación financiera, donde alcanza el 82,9%, pero es muy baja en el grupo de cuenta propia y en la agricultura (Merchán, 2014). Las características ya mencionadas de los empleos rurales, como estacionalidad y mayor proporción en cuenta propia se traducen en una ruptura del sistema de protección social, especialmente de seguridad social, al estar condicionado por el empleo formal.” *Ibidem*, página 51.

³ A manera de ejemplo, en el sector cafetero: “(...) se puede observar que en el periodo 2008-2013, aproximadamente el 3% de empleo a nivel nacional es generado por este sector. No obstante lo anterior, la informalidad laboral, medida a través de la ausencia de cotización a los fondos de pensiones, es muy alta; aunque ha venido disminuyendo en los últimos seis años, de 97.4% en el 2008 a 92.4% en el 2013.” Ver al respecto: “Efectos en el mercado de trabajo como consecuencia de la aplicación de choques específicos en la producción del sector cafetero 2014-2010.” Autores: Oscar Hernán Muñoz y Jessica Natalia Páez Cortés. Revista *ib.*, Vol. 4, núm. 1, página 127. Fuente de la información: DANE – GEIH. Cálculos SAMPL-DGPESF-Mintrabajo.

⁴ “Aunque en el campo la tasa de desempleo es de casi la mitad que la urbana, los empleos que tienen son de mala calidad, pues son remunerados por debajo del salario mínimo y con una muy baja proporción de vinculación a la seguridad social. La agricultura permanece el mayor generador de empleo en el área dispersa e inclusive cuando se incluyen las cabeceras rurales emplea a cerca del 50% de la población. Cerca de la mitad de los trabajadores son por cuenta propia y la estructura laboral entre hombres y mujeres difiere notablemente. Por último, al revisar la reglamentación laboral nacional se debe revisar su impacto sobre las condiciones del campo, pues es claro que muchos factores como los horarios y los beneficios de las cajas de compensación están pensados para entornos urbanos.” Tomado del informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo 1 - Departamento Nacional de Planeación, 2015, página 128. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>.

⁵ Ver al respecto: Censo Nacional Agropecuario 2014 – Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 2014; “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo 3 - Departamento Nacional de Planeación, 2015, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>; OISS. Propuesta de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. En: Aportes para la Construcción de la protección social rural en Colombia. (2016, Bogotá). Memorias del Seminario Iberoamericano sobre Protección Social para la Paz con Énfasis en Población Rural. 2016, entre otros.

de acceso a mínimos asistenciales y económicos para los trabajadores del campo.

Sobre esta materia, el informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” resulta bastante ilustrativo al indicar: “La calidad de los ingresos rurales también depende del tipo y formalidad del empleo. Sobre el mercado laboral y la seguridad social en la zona rural, **se destacan tres hechos estilizados: 1) bajo nivel de afiliación a los regímenes contributivos; si bien el 90,7% de la población rural total está afiliada al sistema de salud, el 80,5% está afiliado a través del régimen subsidiado; 2) hay una preferencia por afiliación a salud; solo el 12,1% de la población ocupada cotiza a pensiones mientras que en las cabeceras es el 38,9%; y, 3) la mayor cobertura en los regímenes contributivos se da en el grupo de empleados y trabajadores particulares y en el sector de intermediación financiera, donde alcanza el 82,9%, pero es muy baja en el grupo de cuenta propia y en la agricultura** (Merchán, 2014). Las características ya mencionadas de los empleos rurales, como estacionalidad y mayor proporción en cuenta propia se traducen en una ruptura del sistema de protección social, especialmente de seguridad social, al estar condicionado por el empleo formal.”⁶

En relación con las barreras materiales, se ha enfatizado de tiempo atrás que la cobertura de servicios de las ARL y las EPS no es lo suficientemente amplia para atender los riegos de enfermedad y salud que se presentan en zonas rurales, especialmente en aquellos territorios apartados de las principales ciudades y/o de las cabeceras municipales⁷. Esta situación

ha implicado que, inclusive en el escenario en que los trabajadores rurales se encuentran afiliados al sistema de seguridad social en salud y riesgos laborales, estos no puedan gozar de las prestaciones asistenciales derivadas de ellos por la imposibilidad material de acceder a los mismos. Es decir, hay pagos, aseguramiento y no prestación de los servicios mínimos. La oferta institucional no se encuentra para el mínimo cumplimiento de las disposiciones legales.

Adicionalmente, las deficiencias en la infraestructura rural, el estado de las carreteras y en general de la malla vial en algunas regiones del país, así como las consecuentes dificultades en el transporte de la población rural a las cabeceras municipales, constituyen barreras adicionales que limitan la posibilidad de acceder de manera efectiva a los servicios de salud y atención de enfermedades que pueden ofrecer los sistemas de seguridad social⁸.

Ahora bien, en relación con las barreras legales, al consultar los requisitos previstos en la normativa colombiana en materia de acceso

– Banco de la República. Cartagena, 2014. Páginas 28 y 29. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_204.pdf.

⁸ Del total del área rural del país, 65,3 millones de hectáreas (el 56%) se encuentran a más de tres horas de desplazamiento terrestre de sus cabeceras municipales y 28,2 millones de has. (25%) a menos de una hora. Esta distribución implica que el tiempo promedio de desplazamiento de cualquier finca situada en las zonas rurales del país a su respectiva cabecera municipal, sea de 5,37 horas. Esta cifra hay que tomarla con precaución porque está altamente influenciada por extensas regiones con baja vocación y uso agrícolas, como Caquetá, Chocó y los departamentos de la Orinoquia y Amazonía, agrupados en el rubro Resto, cuyos tiempos de desplazamiento promedio son, inclusive, superiores a 8 horas. La información de estos departamentos podría ser relevante para la explotación forestal ubicada en esas regiones, porque claramente la opción de transporte terrestre para estos productos es desventajosa en términos de costes. Entre los municipios con mayor vocación y uso del suelo para la agricultura (esto es con más del 50%), pero que a su vez se encuentran más desfavorecidos en términos de los tiempos de desplazamiento de las fincas rurales hacia sus cabeceras, están los situados en Meta (4,8 horas, en promedio), Nariño (3,7 horas), Cauca (2,5 horas) y el Valle del Cauca (2,4 horas). Los productores de estas regiones podrían ser más competitivos, si contaran con una malla vial más extensa y mejor estado hacia sus zonas rurales, de manera que redujeran los tiempos de desplazamiento y, con ello, sus costos de transacción.” Tomado de: Lozano-Espitia, Ignacio y Restrepo-Salazar, Juan Camilo: “El Papel de la Infraestructura Rural en el Desarrollo Agrícola en Colombia.” – Borradores de economía Núm. 904. Banco de la República de Colombia. Bogotá, 2015. Página 19 y 20. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_904.pdf

⁶ Tomado del informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo 3 - publicado por el Departamento Nacional de Planeación, 2015. página 51.

⁷ Por otro lado, las personas que viven en zona rural tienen menor probabilidad de acceder a la atención médica que quienes habitan en zonas urbanas o en inspecciones de policía, mostrando que aún hace falta reducir las desigualdades a pesar de que entre 1997 y 2012 aumentó el acceso para las personas del área rural mientras que para el área urbana se redujo. También tienen menor probabilidad de acceso quienes no están cubiertos por el sistema, mostrando la importancia de la expansión de la cobertura lograda con la implementación de la Ley 100 de 1993, y que con mayor cobertura habrá más acceso, sobre todo si se amplía la población cubierta en el régimen contributivo. La oferta de prestadores también resultó significativa, aunque con un efecto marginal pequeño, indicando que para el caso de los prestadores de servicios de salud se requerirían esfuerzos fiscales bastante grandes en materia de recursos para reducir las desigualdades y lograr aumentar el acceso a los servicios médicos.” Tomado de: García Ayala, Jhorland: “La salud en Colombia: más cobertura, pero menos acceso.” – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)

y cotización al régimen contributivo de salud⁹, se observan que los mismos se han construido sobre premisas que si bien pueden ser aplicables a la población urbana, resultan distantes de las realidades de vida de la población rural, y por ende inaplicables.

Un ejemplo concreto de esta situación es la premisa de que todas las personas que coticen a los subsistemas de seguridad social en salud, riesgos laborales y pensiones en Colombia lo deben hacer sobre el salario mínimo legal mensual vigente¹⁰. En efecto, contrario al citado presupuesto, en el sector rural el ingreso per cápita de la población sigue siendo muy inferior al salario mínimo legal mensual vigente¹¹, circunstancia que de entrada evidencia la imposibilidad de cumplir con el postulado normativo, y por ende, de acceder a las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de la afiliación y cotización al sistema de protección social. Lo anterior obviamente basado en la premisa de que existe un contrato de trabajo en donde hay un empleador y un empleado. No obstante, la realidad imperante es otra y no todas las relaciones jurídicas provienen de un contrato de trabajo.

En todo caso, si bien se han realizado esfuerzos normativos por acercarse a modalidades de trabajo y cobertura distintas a las tradicionales, como aquellas contenidas en el Decreto 295 de 2017 relativo a la autorización de contribuciones de terceros con

destino a personas vinculadas al servicios social complementarios de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)¹², o en el Decreto número 2616 de 2013 expedido por el Ministerio del Trabajo que permitió la cotización al sistema de seguridad social en salud por valores inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente para algunos trabajadores dependientes¹³, lo cierto es que la mayoría de dichas propuestas, o bien no resultan aplicables en la práctica a la población rural (por ser candidatos quienes ostenten una relación laboral), o bien porque no se encuentran articuladas en el marco de una regulación uniforme, o finalmente porque de hacerlo no resuelven el problema de fondo consistente en ofrecer una cobertura eficiente y permanente de los mínimos riesgos asociados a la ejecución de un actividad.

Con fundamento en lo anterior, se puede concluir válidamente que el sistema de aseguramiento en Colombia en materia de seguridad social no fue diseñado para atender las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, y es precisamente por ello que en la actualidad existen zonas rurales con un alto porcentaje de la población que carece de cobertura en los riesgos de salud, enfermedad y vejez¹⁴. En ese mismo sentido, las tasas de informalidad que aún se mantienen en la población rural¹⁵, son

⁹ Ver al respecto: Capítulo I de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 30 de la Ley 1607 de 2012. Decreto número 1919 de 1994, aclarado por el Decreto número 1631 de 1995.

¹⁰ Ley 100 de 1993. Artículo 18. *Base de Cotización*. “La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo. (...) En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que este le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.”

¹¹ “El problema no es la tasa de desempleo. De hecho, esta es baja y muy inferior a la tasa de desempleo urbana (6.6% vs. 13.1% a finales de 2005). El problema es la calidad del empleo, entendida en términos de formalidad y de ocupación plena, y los ingresos generados por los pobladores del campo que son muy bajos –el ingreso per cápita en el campo a finales de 2005 era de \$165.200 mensuales, una tercera parte del promedio per cápita de las cabeceras que era de \$488.500-.” Tomado de: Leibovich, José; Nigrinis, Mario y Ramos, Mario: “Caracterización del mercado laboral rural en Colombia.” Disponible en: <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra408.pdf>

¹² Decreto número 295 de 2017. Artículo 2.2.13.12.1. *Objeto*. “El presente capítulo tiene por objeto establecer las condiciones para la recepción y uso de las contribuciones de terceros con destino a personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).”

¹³ Decreto número 2616 de 2013. Artículo 2°. *Campo de aplicación*. “El presente decreto se aplica a los trabajadores dependientes que cumplan con las siguientes condiciones, sin perjuicio de las demás que les son de su naturaleza:

- a) Que se encuentren vinculados laboralmente;
- b) Que el contrato sea a tiempo parcial, es decir, que, en un mismo mes, sea contratado por periodos inferiores a treinta (30) días;
- c) Que el valor que resulte como remuneración en el mes, sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo. El presente decreto no se aplicará a los trabajadores afectados por una reducción colectiva o temporal de la duración normal de su trabajo, por motivos económicos, tecnológicos o estructurales. El traslado de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial, o viceversa deberá ser voluntario.”

¹⁴ Ver al respecto: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo 3 - Departamento Nacional de Planeación, 2015, página 260. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>.

¹⁵ “En relación con el comportamiento de la ocupación en el sector café, se puede observar que en el periodo 2008-

claros indicadores de la necesidad de revisar la viabilidad y conveniencia de exigirle a esta población, el cumplimiento de los mismos requisitos que impone la ley colombiana para acceder al sistema de protección social a los demás sectores¹⁶.

Bajo este escenario, es urgente la necesidad de apartarse del paradigma tradicional de afiliación al sistema de seguridad social mediante relaciones jurídicas de trabajo consolidadas, y buscar la creación de mecanismos legales que permitan ofrecer una cobertura mínima en materia de protección social para la población rural en Colombia, y que permitan ofrecer un acceso oportuno a los servicios y prestaciones necesarias para atender, como mínimo, los riesgos en materia de salud, vejez y muerte. Y es que como lo han podido comprobar los distintos estudiosos en la materia, en el campo cuando se trabaja la tierra propia y de ella se deriva su sustento, no existe para los campesinos ninguna evidencia de que se consideren “empleados”, ni que el sustento derivado de la venta de sus productos, se constituya en salario. Nadie se siente empleado de nadie, se sienten campesinos.

Es precisamente en consideración a esta realidad y a la urgencia de intervenir en esta población, que el presente proyecto de ley tiene como objeto establecer un piso mínimo de protección social que dignifique a los

habitantes del sector rural que desarrollen actividades agrícolas mediante contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios, o en general cualquier otra forma y/o modalidad de vinculación, en favor de otros o por cuenta propia, dentro de su propio terruño o para su propio beneficio, de tal suerte que puedan acceder a beneficios mínimos en materia de protección para su vejez, salud, así como para cubrir los riesgos derivados del ejercicio de cualquier actividad agropecuaria, cuando no cumplan con las condiciones de acceso a los regímenes contributivos de la seguridad social, por falta de productividad en la actividad que realiza o por condiciones de particularidades como la trashumancia.

2. Información estadística que soporta la necesidad de establecer un piso mínimo de protección social para la población rural en Colombia

Según un estudio publicado por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, en la actualidad cerca del 88% de los trabajadores rurales en Colombia se encuentran en la informalidad¹⁷. Adicionalmente, en materia de protección social “el panorama tampoco es alentador. El análisis indica que el 70% de la población ocupada no tiene cobertura pensional y del 30% que está cotizando para pensión, solo un 10% se va a jubilar por vejez”¹⁸.

A pesar que la tasa de desempleo en el sector rural es relativamente baja¹⁹, lo cierto es que del total de ocupados en las zonas rurales el 49,5% corresponde a trabajadores por cuenta propia (2,2 millones); el 17,1% empleados particulares (781.000); el 14,3% jornaleros o peones (648.000) y el 9,5% trabajo familiar sin remuneración²⁰ (434.000). “El mercado laboral en el sector rural se caracteriza por la preeminencia de empleos de baja calidad

2013, aproximadamente el 3% de empleo a nivel nacional es generado por este sector. No obstante lo anterior, la informalidad laboral, medida a través de la ausencia de cotización a los fondos de pensiones, es muy alta; aunque ha venido disminuyendo en los últimos seis años, de 97.4% en el 2008 a 92.4% en el 2013.” Ver al respecto: “Efectos en el mercado de trabajo como consecuencia de la aplicación de choques específicos en la producción del sector cafetero 2014-2010.” Autores: Óscar Hernán Muñoz y Jessica Natalia Páez Cortés. Revista ib., Vol. 4, núm. 1, página 127. Fuente de la información: DANE – GEIH. Cálculos SAMPL-DGPESF-Mintrabajo.

¹⁶ “Aunque en el campo la tasa de desempleo es de casi la mitad que la urbana, los empleos que tienen son de mala calidad, pues son remunerados por debajo del salario mínimo y con una muy baja proporción de vinculación a la seguridad social. La agricultura permanece el mayor generador de empleo en el área dispersa e inclusive cuando se incluyen las cabeceras rurales emplea a cerca del 50% de la población. Cerca de la mitad de los trabajadores son por cuenta propia y la estructura laboral entre hombres y mujeres difiere notablemente. Por último, al revisar la reglamentación laboral nacional se debe revisar su impacto sobre las condiciones del campo, pues es claro que muchos factores como los horarios y los beneficios de las cajas de compensación están pensados para entornos urbanos.” Tomado del informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” – Tomo I - publicado por el Departamento Nacional de Planeación, 2015, página 128. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuariorestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>.

¹⁷ Noticia disponible en: http://www.urosario.edu.co/sala_de_prensa/Economia/En-Colombia-la-informalidad-laboral-llega-al-70-en

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ “Durante el año 2014 la tasa de desempleo rural fue del 5,7%, frente a 2010, cuando estaba en 8,5%. Para el cuarto trimestre de 2014, la tasa de desempleo rural se situó en 5,0%, aumentando levemente en 0,2 puntos porcentuales frente al mismo trimestre del año anterior, cuando estaba en 4,8.” Información tomada integralmente de la exposición de motivos del proyecto de ley: “Por el cual se adopta el régimen laboral propio de los trabajadores agropecuarios y se dictan otras disposiciones” preparado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS para la Sociedad de Agricultores de Colombia. Bogotá, 2017. Documento no publicado. Cifras tomadas del Ministerio de Agricultura, Memorias del Congreso 2014-2015.

²⁰ *Ibidem*.

(cuenta propia, jornaleros, TFSR) e ingresos precarios.

El problema fundamental en el mercado laboral del sector rural no es el desempleo. De los ocupados en el sector rural en 2005 (4.7 millones de personas), el 66% devenga ingresos menores al equivalente de 1 SMLV por hora. De ellos, el 71% son cuenta propia y el 29% son asalariados. El 34% restante de los ocupados, tiene ingresos equivalentes iguales o mayores a 1 SMLV por hora. En este caso el 60% son asalariados y el 40% son cuenta propia.²¹

Como bien concluye el estudio citado, **el problema en el sector rural no es entonces el desempleo**, sino la carencia de instrumentos de protección social efectivos para los trabajadores del campo, problemática que se traduce en la preponderancia de prácticas informales de trabajo, desarrollo precario de los mecanismos existentes, e ingresos inferiores a los estándares urbanos²². Adicionalmente a esto, el hecho de no tener una regulación que interprete esta situación, el relacionamiento jurídico con esta población se hace por fuera de los estándares contables, tributarios, estadísticos, profundizando aún más la informalidad de dichas relaciones.

Por su parte, de acuerdo con los resultados obtenidos por el censo electoral, de los 725.225 productores agropecuarios que habitan en las zonas rurales en Colombia, cerca del 95,8% se encuentra afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud²³. No obstante, de la citada población afiliada, **el 83.9% lo está al régimen subsidiado, mientras que solo el 15.4% se encuentra afiliado al régimen contributivo** y el restante 0,7% a regímenes especiales²⁴. Lo anterior sin contar quiénes realmente reciben el servicio efectivo de los sistemas a los cuales pertenecen, por la falta de una presencia institucional en el campo.

Al consultar estadísticas en sectores de la producción rural como el cafetero, se observan resultados similares en materia de informalidad de su población. En efecto, en este sector el 87% de los ocupados están en la categoría tradicional de “informalidad”, bien sea porque son trabajadores por cuenta propia (42,1%), jornaleros (31,4%), o trabajadores familiares sin remuneración (13,5%); y apenas el 13%

restante corresponden a patronos o empleados particulares²⁵.

Adicionalmente, en fincas cafeteras de menos de cinco hectáreas (consideradas como pequeñas), la participación porcentual del empleo permanente es apenas del 0.9%, en las medianas (aquellas cuya área en café es entre 5 y 10 hectáreas) alcanza el 6.7% y en las grandes (más de 10 hectáreas) es de apenas²⁶ el 11.4%.

En materia de aportes a seguridad social, si bien la cobertura en salud (en materia de afiliación) es alta (94%) como sucede en el sector rural en general, cerca del 65% de dicha población pertenece al régimen subsidiado y apenas el 29% cotiza en el régimen contributivo²⁷. En relación con aportes pensiones, la cobertura solo llega al 3% de los ocupados y en riesgos laborales apenas al uno por ciento (1%)²⁸.

Finalmente, el nivel educativo en la zona rural de municipios cafeteros, como sucede en la mayoría de municipios del país, donde el analfabetismo en población mayor a 15 años es del 8,3%, el promedio de escolaridad en la población mayor a 35 años es de 3,4 años, la asistencia escolar en población de 16-17 años es de 55% y en población de 18-25 años es apenas²⁹ del 12%, es un factor adicional para entender la imposibilidad de referirse a la seguridad social para la población rural en los mismo términos que para el resto de la población.

Con fundamento en las citadas cifras, aunado a la existencia de barreras materiales y legales para el obtener una cobertura universal en materia de seguridad social en el sector rural, tales como falta de infraestructura para el acceso al sistema de salud, temporalidad inherente a las actividades en el sector agropecuario, relaciones de trabajo sin vínculo contractual o legal, y remuneraciones por debajo del salario mínimo legal vigente, hacen en consecuencia necesario establecer un sistema de protección que garantice unos mínimos para la población rural.

3. Necesidad de introducir en Colombia una regulación laboral especial para el sector rural que atienda sus realidades.

La regulación laboral en Colombia no se compadece con las realidades propias del sector rural. En la actualidad, si bien las relaciones de trabajo en el sector rural se rigen

²¹ Tomado de: Leibovich, José; Nigrinis, Mario y Ramos, Mario: “Caracterización del mercado laboral rural en Colombia.” Página 49. Disponible en: <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra408.pdf>.

²² Tomado del informe: “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz”. Tomo 3 - Departamento Nacional de Planeación, 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>.

²³ Censo Nacional Agropecuario 2014 – Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 2014.

²⁴ Ibídem.

²⁵ Ver al respecto: Sarmiento: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – 2014: Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE). Bogotá, 2015.

²⁶ García, C; Zárate, C; Ochoa, G. (2016). Oferta y Demanda de Mano de Obra en la Caficultura Colombiana. Estudio preparado por el Centro de Estudios Regionales Cafeteros (CRECE). Documento no publicado.

²⁷ Ver al respecto: Sarmiento: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – 2014: Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE). Bogotá, 2015.

²⁸ Ibídem.

²⁹ Información tomada de la Gerencia Técnica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, basados en los ITEC (Indicados Técnico Económicos de la Caficultura).

por la normatividad general contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo, la misma no responde a las características de especialidad, temporalidad e informalidad propias de la ejecución de actividades en el campo. “Esta temporalidad u ocasionalidad característica de las relaciones laborales del sector rural, incide en la calidad de vida de este tipo de trabajadores afectados por la inestabilidad laboral y económica y, el nomadismo, además que frente a la poca duración de las relaciones laborales, acompañada de la baja remuneración, se genera como consecuencia que las sanciones en caso de incumplimientos legales o contractuales por parte del empleador, sean insignificantes y por ende, no susceptibles o atractivas de reclamar por la vía judicial.”³⁰

En efecto, las normas laborales en Colombia son rígidas, complejas, e implican importantes costos de transacción³¹, razón por la cual los empleadores en el sector rural no encuentran un incentivo cierto para la celebración de contratos de trabajo por la ejecución de actividades rurales, inclusive presentándose los elementos propios de una relación de trabajo consistentes en: (i) prestación personal del servicio; (ii) subordinación; y (iii) remuneración en los términos del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo.³²

³⁰ Información tomada de informe preparado por la OISS - Organización Iberoamericana de Seguridad Social para la Sociedad de Agricultores de Colombia – Bogotá, 2017. No publicado.

³¹ A manera de ejemplo, de adoptarse una política plena de formalización bajo las normas del derecho laboral colombiano, se ha podido cuantificar que el pago de un jornal en el sector cafetero incrementaría el costo de producción en un 31% según información entregada por la Gerencia Técnica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, basados en los ITEC (Indicados Técnico Económicos de la Caficultura).

³² Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 23. “Elementos esenciales.

1º) Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y (Nota 1: La expresión señalada en negrilla en este literal fue declarada exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-386 del 5 de abril de 2000. Nota 2: Ver Sentencia C-397 de 2006);

c) Un salario como retribución del servicio.

2º) Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.

Bajo este escenario, es indispensable introducir en el ordenamiento laboral colombiano disposiciones que reconozcan las condiciones especiales bajo las cuales los habitantes del sector rural desempeñan actividades agropecuarias, tales como el establecimiento de modalidades de vinculación laboral afines a la economía agropecuaria, el establecimiento de remuneraciones especiales que cubran la totalidad de los pagos involucrados en una relación laboral, así como jornadas especiales de trabajo acordes con los periodos estacionales de cosecha e incrementos de la producción, entre otros.

Inclusive, la misma Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido la importancia de establecer tratamientos laborales diferenciados para la población agropecuaria, y prueba de ello son los convenios que se han suscrito para el efecto por parte de Colombia.³³

IV. DERECHO COMPARADO

Experiencias internacionales en materia de establecimiento de un régimen laboral especial para los trabajadores agropecuarios que sustentan la propuesta.

La introducción al ordenamiento colombiano de normas laborales exclusivamente asociadas al trabajo rural, encuentra sustento y pleno respaldo en experiencias internacionales.

Con el propósito de contextualizar la discusión, y sobre todo de enfatizar en el hecho de que existen jurisdicciones en Latinoamérica que establecieron regulaciones laborales especiales para trabajadores rurales, reconociendo diversas modalidades de contratación en el sector rural, y consagrando remuneraciones y jornadas especiales para dicho sector, a continuación transcribimos un informe comparativo de las legislaciones latinoamericanas en aspectos laborales del sector rural preparado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS para la Sociedad de Agricultores de Colombia en el año³⁴ 2017, que aborda cada uno de estos aspectos:

a) Definición de contrato de trabajo agropecuario o trabajador agropecuario.

³³ Ver al respecto: Convenio 11 relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas, 1923; Convenio 12 sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1921; Convenio 10 de 1921 sobre la edad mínima en la agricultura; Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 – Ley 18 de 1968; Convenio 101 sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 – Ley 21 de 1967; y Convenio 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 – Ley 49 de 1975, entre otros.

³⁴ Información tomada integralmente de la exposición de motivos del proyecto de ley: “Por el cual se adopta el régimen laboral propio de los trabajadores agropecuarios y se dictan otras disposiciones” preparado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para la Sociedad de Agricultores de Colombia. Bogotá, 2017. Documento no publicado.

PAÍS	APLICACIÓN	EXCLUSIÓN
Argentina	Habrá contrato de trabajo agrario, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en el ámbito rural, mediante el pago de una remuneración en favor de otra y bajo su dependencia, persiguiera esta o no fines de lucro, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola, apícola, hortícola u otras semejantes.	Excluye de la clasificación de trabajadores agrarios a: <ul style="list-style-type: none"> • Al personal afectado exclusiva o principalmente a actividades industriales, comerciales, turísticas, de transporte o servicios • A los trabajadores que fueren contratados para realizar tareas ajenas a la actividad agraria; • Al trabajador del servicio doméstico • Al personal administrativo de los establecimientos; • Al personal dependiente del Estado.
Brasil	<i>Definición de Empleado rural:</i> Empleado rural es toda persona física que, en predio rural, presta servicios a un empleador rural, bajo la dependencia de este y por un salario. <i>Definición de Empleador rural:</i> se considera empleador rural la persona física o jurídica que realice actividades agroeconómicas de carácter permanente o temporal, directamente o a través de representantes y con ayuda de empleados.	
Chile	Trabajadores que laboren en el cultivo de la tierra y a todos los que desempeñen actividades agrícolas bajo los órdenes de un empleador y que no pertenezcan a empresas comerciales o industriales derivadas de la agricultura.	Excluye de la clasificación de trabajadores agrarios a: <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores que no laboren directamente en el cultivo de la tierra, en general, que desempeñen labores administrativas. • Contratos de arriendo, mediería, aparcería u otros en virtud de los cuales las personas exploten por su cuenta y riesgo predios agrícolas. • Los que laboran en aserraderos y plantas de explotación de maderas, salvo los que lo hagan en aserraderos móviles que se instalen para faenas temporales en las inmediaciones de los bosques en explotación. La calificación, en caso de duda, se hará por el inspector del trabajo.
México	Trabajadores del campo son los que ejecutan las labores propias de las explotaciones agrícolas, ganaderas, acuícolas, forestales o mixtas, al servicio de un patrón.	Los trabajadores en las explotaciones industriales forestales.
Perú	Todas aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de cultivo y/o crianza, con excepción de la industria forestal. También se les considera a todos aquellos que desarrollan actividades agroindustriales, fuera de la provincia de Lima y la provincia constitucional del Callao. Asimismo los que desarrollan la actividad avícola, siempre y cuando no utilicen maíz duro importado durante el proceso de producción ³⁵ .	

b) Modalidades contractuales más comunes para formalizar los contratos de trabajo agropecuarios.

PAÍS	MODALIDAD CONTRACTUAL	CARACTERÍSTICAS
Brasil	Trabajadores de corto plazo	Son trabajadores contratados para el ejercicio de actividades de carácter temporal. La contratación de trabajadores rurales de corto plazo que, dentro del período de un (1) año supere dos (2) meses se convierte en un contrato de trabajo por tiempo indefinido. La contratación de trabajadores rurales de corto plazo solo puede ser llevada a cabo por los agricultores particulares para actividades económicas directamente agrícolas. La contribución de los trabajadores rurales de corto plazo es del 8% de su salario. Se garantiza que los trabajadores rurales contratados a corto plazo, además de una compensación equivalente al trabajador rural permanente, los demás derechos de los trabajadores. Este tipo de contrato posibilita formalizar vínculos laborales, en períodos de cosecha, entre trabajadores familiares (trabajadores de la agricultura familiar) y pequeños productores rurales que anteriormente solo podían hacerse de manera informal.

³⁵ *Ibidem*.

PAÍS	MODALIDAD CONTRACTUAL	CARACTERÍSTICAS
Argentina	Trabajador temporario	Cuando la relación laboral se origine en necesidades de la explotación de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad.
	Trabajador permanente discontinuo	Cuando un trabajador temporario es contratado por un mismo empleador en más de una ocasión de manera consecutiva, para la realización de tareas de carácter cíclico o estacional.
	Trabajo por equipo o cuadrilla familiar	El empleador o su representante y sus respectivas familias podrán tomar parte en las tareas que se desarrollen en las explotaciones e integrar total o parcialmente los equipos o cuadrillas.
Chile	Trabajador Agrícola de temporada	Que desempeñen faenas transitorias o de temporada en actividades de cultivo de la tierra, comerciales o industriales derivadas de la agricultura y en aserraderos y plantas de explotación de madera y otras afines.
Perú	Contrato a tiempo indeterminado	Son contratos que pueden ser celebrados en forma verbal o escrita y no se exige alguna formalidad particular para su celebración.
	Contrato a Plazo determinado	Son contratos que se celebran por escrito y donde el empleador debe presentarlo ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
	El contrato intermitente	Para cubrir las necesidades de la actividad de la empresa que por su naturaleza son permanentes pero discontinuas.
	El contrato de temporada	Celebrado con el objeto de atender necesidades propias del giro de la empresa, que se cumplen solo en determinadas épocas del año y que están sujetas a repetición en períodos cíclicos en función a la naturaleza de la actividad productiva. En este contrato debe constar lo siguiente: a) la duración de la temporada; b) la naturaleza de la actividad de la empresa; y c) la naturaleza de las labores del trabajador. En uno y otro caso, el periodo en que el trabajador no preste servicios efectivos es considerado como suspensión perfecta de los efectos del contrato de trabajo. El tiempo de servicios y los derechos que deriven del mismo se determinarán en función del período efectivamente laborado.
México	Trabajador eventual del campo	Aquel que, sin ser permanente ni estacional, desempeña actividades ocasionales en el medio rural, que pueden ser por obra y tiempo determinado.
	Los trabajadores estacionales del campo o jornaleros	Son aquellas personas físicas que son contratadas para laborar en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año, para realizar actividades relacionadas o que van desde la preparación de la tierra, hasta la preparación de los productos para su primera enajenación, ya sea que sean producidos a cielo abierto, en invernadero o de alguna otra manera protegidos, sin que se afecte su estado natural; así como otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal, acuícola o mixta. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. El trabajador estacional o eventual del campo que labore en forma continua por un periodo mayor a veintisiete semanas para un patrón, tiene a su favor la presunción de ser trabajador permanente. ³⁶

c) Normas relativas a la flexibilización de los horarios de trabajo en el campo y descanso de los trabajadores rurales:

PAÍS	DISPOSICIÓN
Argentina	La jornada de trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias y de 44 semanales desde el día lunes hasta el sábado a las 13 horas. La distribución de las horas de trabajo diarias y su diagramación serán facultad privativa del empleador, debiendo respetar las correspondientes pausas para la alimentación y descanso de los trabajadores, según la naturaleza de la explotación, los usos y costumbres locales; sin perjuicio de lo que pueda establecer la CNTA. La distribución semanal desigual de las horas de trabajo no podrá importar el establecimiento de una jornada ordinaria diurna superior a 9 horas. Jornada nocturna. Jornada mixta. La jornada ordinaria de trabajo integralmente nocturna no podrá exceder de 7 horas diarias ni de 42 horas semanales, entendiéndose por tal la que se cumple entre las 20 horas de un día

³⁶ Ibidem.

PAÍS	DISPOSICIÓN
	<p>y las 5 horas del día siguiente. Cuando se alternen horas diurnas con nocturnas se reducirá proporcionalmente la jornada en 8 minutos por cada hora nocturna trabajada o se pagarán los 8 minutos en exceso como tiempo extraordinario.</p>
	<p>Horas extraordinarias. Límite. El número máximo de horas extraordinarias queda establecido en 30 horas mensuales y 200 horas anuales, sin necesidad de autorización administrativa previa y sin perjuicio del debido respeto de las previsiones normativas relativas a jornada, pausas y descansos.</p> <p>Prohibición de trabajar. Queda prohibida la ocupación del trabajador desde las 13 horas del día sábado hasta las 24 del día siguiente, salvo cuando necesidades objetivas impostergables de la producción o de mantenimiento lo exigieren. En tales supuestos, el trabajador gozará de un descanso compensatorio dentro de los 7 días siguientes. En aquellas tareas que habitualmente deban realizarse también en días domingo por la naturaleza de la actividad o por tratarse de guardias rotativas entre el personal del establecimiento, el empleador deberá otorgar al trabajador un descanso compensatorio de 1 día en el curso de la semana siguiente.</p>
Costa Rica	<p>Se permitirá trabajar, por convenio de las partes, durante el día de descanso semanal, si las labores no son pesadas, insalubres o peligrosas y se ejecutan al servicio de explotaciones agrícolas o ganaderas, de empresas industriales que exijan continuidad en el trabajo por la índole de las necesidades que satisfacen, o de actividades de evidente interés público o social.</p>
Brasil	<p>En cualquier trabajo continuo de más de seis horas se debe conceder descanso y alimento observando los hábitos y costumbres de la región.</p> <p>Entre dos días de trabajo habrá un mínimo de once horas consecutivas de descanso.</p> <p>Se considera trabajo nocturno entre las veintiuna horas en un día y cinco de la tarde del día siguiente en el campo, y entre las veinte horas del día y cuatro horas día siguiente en la industria ganadera.</p> <p>Cada trabajo nocturno se incrementará en un 25% (veinticinco por ciento) del salario normal. Los menores de 18 años tienen prohibido el trabajo nocturno.</p>
Perú	<p>El trabajador agrario tiene una jornada máxima laboral de 8 horas diarias o 48 horas semanales de trabajo, tan igual que el trabajador del régimen de la actividad privada, pero por la naturaleza de las labores que se realizan en el campo, se podrán establecer jornadas acumulativas, siempre y cuando estas no excedan los límites permitidos por ley.</p> <p>Los empleadores del régimen agrario deben tener un registro de control de asistencia, en donde sus trabajadores en forma personal registrarán la hora de entrada, salida y las horas extras. El registro de planillas electrónicas se debe presentar de manera mensual.</p> <p>Con relación al personal de dirección o de confianza (no fiscalizados) están exceptuados de registrar su entrada y salida del registro de control de asistencia³⁷.</p>

d) Remuneración y jornadas especiales de la relación laboral rural:

PAÍS	INSTITUCIÓN	DESCRIPCIÓN
Argentina	Vacaciones	El trabajador temporario deberá percibir al concluir la relación laboral, además del proporcional del sueldo anual complementario, una indemnización sustitutiva de sus vacaciones equivalente al diez por ciento (10%) del total de las remuneraciones devengadas.
	Habitación y Alimentación	La alimentación de los trabajadores rurales deberá ser sana, suficiente, adecuada y variada, según el área geográfica y la actividad que desarrollen. Deber de garantizar agua potable por parte del empleador. Obligación de proporcionar traslado por parte del empleador.
	Periodo de prueba	No podrá ser celebrado a prueba por período alguno.
	Trabajo por equipo o cuadrilla familiar	El empleador o su representante y sus respectivas familias podrán tomar parte en las tareas que se desarrollaren en las explotaciones e integrar total o parcialmente los equipos o cuadrillas.
Brasil	Educación	Cada propiedad rural que mantenga a su servicio o en la que trabajen en sus límites más de cincuenta familias de los trabajadores de cualquier tipo está obligada a tener y mantener en funcionamiento una escuela primaria, totalmente libre, para sus hijos, con tantas clases como grupos de cuarenta niños en edad escolar. La matrícula de población en edad escolar será obligatorio, sin ningún otro requisito, además del certificado de nacimiento.

³⁷ Ibidem.

PAÍS	INSTITUCIÓN	DESCRIPCIÓN
	Sanciones especiales por incumplimiento a la normatividad laboral agraria	Las violaciones a las disposiciones de esta Ley, será sancionado con una multa de R \$380,00 (trescientos ochenta reales) por empleado indocumentado por la autoridad competente del Ministerio de Trabajo y Empleo.
Perú	Indemnización por despido arbitrario	En caso de despido arbitrario, la indemnización es equivalente a 15 (quince) RD por cada año completo de servicios con un máximo de 180 (ciento ochenta) RD.
	Vacaciones	El trabajador agrario cuenta con un descanso vacacional de 15 días calendario por cada año de servicios o la fracción que corresponda, salvo acuerdo entre trabajador y empleador para un periodo mayor. En caso de que el trabajador no descanse en el año laborado tendrá que ser indemnizado con una la remuneración diaria correspondiente.
	Suspensión del contrato de trabajo	Tanto en el contrato intermitente como en el de temporada, el periodo en que el trabajador no preste servicios efectivos es considerado como suspensión perfecta de los efectos del contrato de trabajo. El tiempo de servicios y los derechos que deriven del mismo se determinarán en función del período efectivamente laborado.
Chile	Caso en que por las condiciones climáticas no pudieren realizar su labor	Tendrán derecho al total de la remuneración en dinero y en regalías, siempre que no hayan faltado injustificadamente al trabajo el día anterior. En este caso, los trabajadores deberán efectuar las labores agrícolas compatibles con las condiciones climáticas que les encomiende el empleador, aun cuando no sean las determinadas en los respectivos contratos de trabajo.
	Habitación y Alimentación	Deber de proporcionar al trabajador y su familia habitación higiénica y adecuada, salvo que este ocupe o puede ocupar una casa habitación en un lugar que, atendida la distancia y medios de comunicación, le permita desempeñar sus labores. En las faenas de temporada, el empleador deberá proporcionar a los trabajadores, las condiciones higiénicas y adecuadas que les permitan mantener, preparar y consumir los alimentos. En el caso que, por la distancia o las dificultades de transporte, no sea posible a los trabajadores adquirir sus alimentos, el empleador deberá, además, proporcionárselos.
Costa Rica	Salario en vacaciones	Promedio de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias devengadas por él durante la última semana o el tiempo mayor que determine el Reglamento, si el beneficiario prestare sus servicios en una explotación agrícola o ganadera.
Ecuador	Prohibiciones a los empleadores	Obligar a los obreros agrícolas a venderle los animales que posean y los productos de estos; Obligar a los obreros agrícolas que abonen con sus animales los terrenos de la heredad; Constreñirles a efectuar cualquier trabajo suplementario no remunerado; Servirse gratuitamente de los animales del obrero agrícola.
Uruguay	Obligaciones de los empleadores	El patrono está obligado con respecto al trabajador rural despedido: A facilitarle en caso de que lo necesite por carecer de recursos para ello, su traslado y el de su familia, así como de sus muebles y demás efectos hasta el lugar en que haya medios regulares de transporte;

PAÍS	INSTITUCIÓN	DESCRIPCIÓN
		A permitir la permanencia en el establecimiento por el término que se considere necesario, en caso de enfermedad grave del trabajador o de algún miembro de su familia que viva con él, cuando ello sea imprescindible, por representar el traslado un riesgo para su salud.
	Habitación y Alimentación	Además de la paga, el patrono suministrará al personal que trabaje en su establecimiento, como también a su familia (esposa, hijos y padres) cuando vivan en él, condiciones higiénicas de habitación y alimentación suficientes, así como los elementos necesarios para la iluminación y aseo de los locales ocupados y la preparación de sus comidas. Si el patrono optare por la solución de que el trabajador rural sin familia se alimente por su cuenta, deberá entregarle, además del sueldo, las sumas adicionales que fije el Poder Ejecutivo ³⁸ .

Con fundamento en lo anterior, las experiencias internacionales sirven como soporte adicional para sustentar la búsqueda de un régimen laboral especial para el sector rural que se adecúe a las necesidades y realidades propias de la población, ofreciendo así, por un lado, incentivos para los empleadores en la vinculación formal de la mano de obra del sector rural mediante contratos de trabajo, y por el otro, un acceso a la formalidad y la seguridad social al trabajador rural bajo un esquema de contratación laboral flexible y adecuado. Queda claro en la relación legislativa que se hace la necesidad de consultar la realidad del campo de cada país, sus costumbres y sus necesidades. Igualmente, que no es posible trasplantar la legislación de las ciudades al campo.

En consecuencia, el capítulo segundo del presente proyecto de ley se ocupa precisamente de reconocer específicamente las condiciones especiales bajo las cuales los habitantes del sector rural desempeñan actividades agropecuarias bajo contrato de trabajo, mediante el establecimiento de modalidades de vinculación laboral afines a la economía agropecuaria y jornadas especiales entre otros aspectos.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

La base constitucional de esta iniciativa parlamentaria la encontramos entre otras en:

– **“Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

– **“Artículo 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”.

– **“Artículo 48.** Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social...”.

– **“Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad...”.

– **“Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

³⁸ Convenio 101 de la OIT sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952, vigente en Colombia a través de la Ley 21 de 1967.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

– **“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.** [Negrillas nuestras].

V. MARCO JURISPRUDENCIAL

– En la Sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte considera que los campesinos y trabajadores rurales son sujetos de especial protección y que el ordenamiento jurídico no los ha reconocido:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. **Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el ‘campo’ un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.** [Negrillas nuestras].*

Nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, per se, como sujetos de especial protección constitucional; no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición. [Negrillas nuestras].

*El primero de ellos se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente. La Constitución Política de 1991, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, reconoce la situación de marginalización y vulnerabilidad que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales en el país. El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) ‘con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos’. Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en ‘la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora’, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades. **La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha reiterado que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada** y, con ello, ‘tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación’ por razones económicas, sociales, políticas y culturales. Esta Corte, por lo tanto, ha considerado que ‘dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza’. [Negrillas nuestras].*

El segundo criterio se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor, y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.

(...)

*los **derechos reconocidos jurisprudencialmente relacionados con la subsistencia de esta población son los derechos fundamentales al mínimo vital, a la alimentación y al trabajo** (...) [Negrillas nuestras].*

(...)

Ahora bien, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, el mínimo vital guarda una relación intrínseca con el derecho al trabajo de las comunidades campesinas. Para la generalidad de las personas, este vínculo

se sustenta en una relación instrumental para garantizarse una calidad de vida específica. Para las comunidades campesinas, no obstante, esta Corporación ha reconocido que el trabajo también se vuelve un fin en sí mismo, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretajan alrededor del trabajo de la tierra. Así, el trabajo no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivos de su **forma de vida**. De ahí que ellos se conciben a sí mismos como **trabajadores agrarios**”.

Y respecto al mínimo vital, la Corte, en Sentencia 920 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), indicó:

“Acerca del mínimo vital, ‘se trata del derecho que tienen todas las personas a vivir bajo unas condiciones básicas o elementales que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más urgentes como son la alimentación, el vestuario, la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la atención en salud, la educación, entre otras’”.

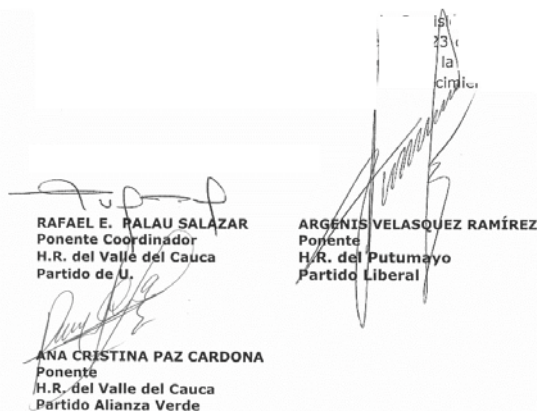
VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se modifica la forma de enumerar los artículos, se pasa de literal a numeral y se reenumeraron varios párrafos que aparecían como párrafo primero y no poseían más párrafo (en los artículos 3° y 6°).

VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto los suscritos ponentes solicitamos dar primer debate y aprobar los cambios de forma, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, *por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo*.

De los Honorables Representantes,



RAFAEL E. PALAU SALAZAR
 Ponente Coordinador
 H.R. del Valle del Cauca
 Partido de U.

ARGÉNIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ
 Ponente
 H./R. del Putumayo
 Partido Liberal

ANA CRISTINA PAZ CARDONA
 Ponente
 H.R. del Valle del Cauca
 Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2017 CÁMARA

por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Principios. Los principios que orientan la presente ley son los siguientes:

1. **Eficiencia.** Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho el Sistema de Protección Social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.
 2. **Universalidad.** Es la garantía de la protección social mínima para todos los habitantes del sector rural que desempeñen actividades agropecuarias, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.
 3. **Solidaridad.** Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades en beneficio de la población rural.
- Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el Sistema de Protección Social para el habitante del sector rural que desempeñe actividades agropecuarias mediante su participación, control y la coordinación del mismo.
4. **Integralidad.** Es la cobertura mínima de las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida del habitante del sector rural que desempeñe actividades agropecuarias. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá las prestaciones mínimas necesarias para atender sus contingencias amparadas por esta Ley.
 5. **Especialidad.** Es el reconocimiento de las diferencias, particularidades y características propias de la economía y los habitantes del sector rural que desempeñen actividades agropecuarias en Colombia.

Bajo el reconocimiento de estas diferencias y con el fin de dignificar al habitante del sector rural que desempeñe actividades agropecuarias, se diseña la Política de Atención Mínima en Materia de Protección Social para esta población y se crea una modali-

dad especial de contrato de trabajo agropecuario.

6. **Dignificación.** Es el reconocimiento de las condiciones laborales y de vida del habitante del sector rural que desempeñe actividades agropecuarias, con el propósito de ofrecer un mínimo de protección social y una regulación laboral en materia de jornada, remuneración y subordinación, entre otros aspectos, inspirado en la garantía de los derechos humanos del habitante del sector rural, entre otros, los consagrados en los artículos 25, 48, 49 y 53 de la Constitución Política y con base en los desarrollos jurisprudenciales, las normas y convenios internacionales ratificados por Colombia, entre otras fuentes, que permitan garantizar de manera efectiva el derecho fundamental al trabajo y a la Seguridad Social del habitante del sector rural.

Adicionalmente, la presente Ley se fundamenta en el punto 1.3.3.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP, que reconoció la necesidad de establecer un Sistema de Protección y Seguridad Social de la población rural, con un enfoque diferencial y de género, con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales).

Artículo 2º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un piso mínimo de protección social que dignifique a los habitantes del sector rural que desarrollen actividades agrícolas mediante contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios, o en general cualquier otra forma y/o modalidad de vinculación, en favor de otros o por cuenta propia, de tal suerte que puedan acceder a beneficios mínimos en materia de protección para su vejez, salud, así como para cubrir los riesgos derivados del ejercicio de cualquier actividad agropecuaria, cuando no cumplan con las condiciones de acceso a los regímenes contributivos de la seguridad social.

Adicionalmente, la presente ley tiene como propósito reconocer las condiciones especiales bajo las cuales los habitantes del sector rural desempeñan actividades agropecuarias bajo contrato de trabajo, mediante el establecimiento de modalidades

de vinculación laboral afines a la economía agropecuaria.

Artículo 3º. Alcance. La presente ley se aplicará a todos los habitantes del sector rural que realicen actividades agropecuarias, según se define más adelante.

Se excluye de la aplicación de la presente ley, los siguientes habitantes del sector rural:

- Aquellos cuya labor o servicio esté dedicado exclusiva o principalmente al desarrollo de actividades industriales, turísticas, de transporte u otros servicios distintos de actividades relacionadas con la producción agropecuaria;
- Trabajadores o contratistas que fueren contratados para realizar tareas ajenas a las actividades agropecuarias;
- Trabajadores del servicio doméstico;
- Trabajadores o contratistas dedicados exclusivamente a actividades de gestión administrativa tales como administradores, contadores, asistentes, secretarios y otros empleados semejantes.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, se entienden como actividades agropecuarias, todas aquellas actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas que realice o ejecute una persona natural en el sector rural, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen, incluyendo aquellas actividades ejecutadas por cuenta propia o a favor de un tercero, en sus propios predios o en ajenos y de acuerdo con las demás características que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

Artículo 4º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

- Contrato de trabajo agropecuario: Es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar sus servicios personales en actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, en favor de otra persona natural o jurídica, bajo su continuada dependencia o subordinación y mediante remuneración;
- Contratistas independientes agropecuarios: Persona Natural que en forma independiente, con sus propios medios, con libertad y autonomía técnica, administrativa y financiera, desarrolla en favor de una persona natural o jurídica, la ejecución de una o varias obras, o la prestación de servicios agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, sin que medie relación de subordinación;
- Contratante independiente: Persona natural o jurídica que celebre un contrato de prestación de servicios con un contratista independiente agropecuario, para que, de

forma autónoma, con sus propios medios, con libertad y autonomía técnica, administrativa y financiera, desarrolle actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, sin que medie relación de subordinación;

- d) Trabajador por cuenta propia independiente agrícola: Persona Natural que, en forma independiente, con sus propios medios, con libertad y autonomía técnica y directiva, y sin ningún vínculo jurídico con tercero, desarrolla en beneficio propio actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas;
- e) Habitante del sector rural: Persona natural clasificada como trabajador, contratista independiente o trabajador por cuenta propia en los términos de la presente ley, que reside en una zona del territorio considerada como rural, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. La característica de habitante del sector rural no se pierde por el hecho de que haya actividad nómada o trashumancia;
- f) Empleador agropecuario: Persona natural o jurídica que contrate una (1) o varias personas naturales para el desarrollo de actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, de manera subordinada y a cambio de una remuneración;
- g) Trabajador agropecuario dependiente: Persona natural que en forma personal y bajo la continuada dependencia o subordinación de su empleador, desarrolla a favor de una persona natural o jurídica, actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, a cambio de una remuneración;
- h) Trabajador agropecuario del régimen contributivo: Persona natural que en forma personal y bajo la continuada dependencia o subordinación desarrolla a favor de una persona natural o jurídica, actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas, a cambio de una remuneración, y que tiene la condición de afiliada y cotizante al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo. La aplicación de la presente ley atenderá en todo caso a la realidad jurídica y económica de las actividades agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, o acuícolas a desarrollar entre las partes.

Artículo 5°. Relación jurídica para el desarrollo de actividades agropecuarias en el sector rural. La presente ley reconoce que los habitantes del sector rural pueden ser considerados tra-

bajadores agropecuarios dependientes, independientes o por cuenta propia, dependiendo de que desarrollen sus servicios en forma subordinada o independiente a cambio de una remuneración o el pago de honorarios, o en beneficio propio o de un tercero.

CAPÍTULO II

Piso mínimo de protección social

Artículo 6°. Ámbito de aplicación del piso mínimo de protección social. Tendrán derecho a acceder a un piso mínimo de protección social todos los habitantes del sector rural que realicen actividades agropecuarias, según se define en la presente ley, y cuyos ingresos promedio mensuales en el año calendario inmediatamente anterior no superen el valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, una vez restado un porcentaje equivalente al monto de los gastos en que deba incurrir por concepto de vivienda, alimentación y manutención.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo, el porcentaje que podrá restar de su ingreso bruto el trabajador o contratista que desarrolle actividades agrícolas por concepto de sus gastos de vivienda, alimentación y manutención para efectos de considerarse como sujeto de la presente Ley, dependerá de la relación jurídica de la que provengan sus recursos y de la relación jurídica que tenga con la tierra en la cual realice la actividad agrícola.

En ese sentido, se entenderá que el trabajador agropecuario podrá restar de su ingreso bruto los gastos de vivienda, alimentación y manutención en el mismo porcentaje de renta exenta que esté previsto para efectos tributarios.

Cuando se trate de habitantes del sector rural que ejecuten de forma independiente, o por cuenta propia, actividades agrícolas, el porcentaje que podrán restar de su ingreso bruto para efectos de la aplicación de la presente ley por concepto de gastos de vivienda, alimentación y manutención, será equivalente al porcentaje que se tenga previsto para los contratistas independientes como ingreso base de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral.

Artículo 7°. Protección social mínima para los trabajadores y contratistas independientes o por cuenta propia agropecuarios. Forman parte de la protección social mínima para el habitante del sector rural objeto del presente capítulo, la atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad y otros servicios sociales complementarios.

Para atender los mencionados riesgos y con el alcance previsto en la presente ley, los habitantes del sector rural tendrán derecho a acceder y afiliarse al Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) administrado por Colpensiones, afiliarse al Régimen de Salud Subsidiada, y adquirir un microseguro dentro de la cobertura de ahorros a BEPS cuya fuente de financiación determine

el Gobierno nacional y previa validación de sus condiciones socioeconómicas. En este orden de ideas los habitantes del sector rural tendrán la protección social mínima del Sistema en los términos de la presente ley con la cobertura de BEPS, salud subsidiada y microseguros laborales.

Parágrafo 1º. Para estos efectos, Colpensiones deberá establecer o adquirir una póliza colectiva y en general proceder con la contratación directa de los microseguros correspondientes, que deberán cubrir como mínimo prestaciones asistenciales e indemnizatorias por accidentes y/o incapacidades producidas con ocasión a la realización o ejecución de la obra o labor.

Parágrafo 2º. Para efectos de contar con las pólizas correspondientes que permitan ofrecer la cobertura definida en el presente artículo, la Superintendencia Financiera vigilará que las entidades aseguradoras autorizadas para funcionar en Colombia pongan a su disposición los análisis, estudios y productos que permitan cumplir con esta obligación.

Parágrafo 3º. Para efectos de la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, el habitante del sector rural que realice actividades agropecuarias deberá cumplir con la normatividad vigente sobre dicha materia para ello.

Parágrafo 4º. En materia de BEPS, los habitantes del sector rural que desarrollen actividades agropecuarias y que estén cobijados por el presente capítulo deberán cumplir con lo previsto en la normatividad vigente para acceder a dicho programa de beneficios económicos periódicos.

Parágrafo 5º. Solo quienes cuenten como mínimo con un piso de protección social representado en la afiliación a BEPS, salud subsidiada y con un microseguro laboral, podrán ser contratados para una actividad agrícola. Lo anterior sin perjuicio de quienes estén contratados bajo alguna de las modalidades de que trata el capítulo tercero de esta ley, y sin perjuicio de las otras modalidades de contratos de trabajo que estén vigentes.

Artículo 8º. Cruces de información entre las autoridades. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y demás autoridades del orden nacional, departamental o municipal que tengan acceso a información de la población rural objeto de la presente ley, deberán realizar cruces de información para comprobar que el habitante del sector rural cobijado con los beneficios previstos en el presente capítulo no hayan percibido ingresos promedio mensuales en el año calendario inmediatamente anterior que superen el valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, una vez deducido un porcentaje equivalente al monto de sus gastos por concepto de vivienda, alimentación y manutención en los porcentajes que aquí se

establecen. Este cruce se realizará transcurrido un año de la expedición de la presente ley.

De comprobarse esta situación, se procederá a informar al habitante del sector rural con el propósito de establecer su vinculación o pagos pendientes al Régimen Contributivo de Salud y al Sistema General de Pensiones.

Artículo 9º. Desarrollo y Promoción de Programas que incentiven el ahorro para la vejez a cargo de las autoridades departamentales y municipales. Las autoridades departamentales y municipales de las áreas donde residan los habitantes del sector rural objeto del presente capítulo, desarrollarán programas de estímulo por su propia cuenta o con cooperación o patrocinio nacional o internacional, según resulte conveniente, para desarrollar estrategias y programas que permitan nutrir y estimular el ahorro o los patrocinios de que trata el Decreto número 295 de 2017, con el propósito de que las cuentas individuales de los beneficiarios del Programa BEPS cuenten con ahorro efectivo que se vea traducido en el futuro en rentas periódicas y beneficios para la vejez del habitante del sector rural.

Las entidades administradoras de los distintos riesgos y beneficios podrán diseñar programas complementarios en materia de prestaciones de vejez, salud y riesgos laborales que mejoren la situación de determinados grupos poblacionales. A estos programas podrán vincularse de manera voluntaria las entidades públicas y privadas en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Artículo 10. Promoción del piso mínimo de protección social a través de las asociaciones. Las distintas autoridades de carácter nacional o territorial deberán promover la asociatividad dentro de los habitantes del sector rural para fomentar el acceso a los beneficios en materia de cobertura de riesgos acá indicados, y con el propósito de lograr una efectiva afiliación, ahorro, cobertura e identificación de los beneficiarios de que trata el presente capítulo de esta ley. Las diferentes Agencias, el SENA, las Cajas de Compensación Familiar se vincularán a estos programas.

Artículo 11. Dignificación del habitante del sector rural. La Dirección Nacional de Planeación deberá incorporar las distintas variables, características y realidades del sector rural al momento de realizar encuestas de clasificación de la población en el campo que facilite su identificación e inclusión a estos beneficios y que refleje su realidad.

Para tales efectos, la citada Dirección deberá desarrollar las estrategias y mecanismos de identificación de los grupos más vulnerables dentro de los habitantes del sector rural para facilitar su inclusión a estos beneficios mínimos de protección social, en particular a la población rural víctima, desplazada, de resguardos

indígenas, los nómadas, trashumantes, entre otros, de tal suerte que ninguna de estas condiciones o características se constituyan en una barrera para su afiliación a los BEPS o a la salud subsidiada o demás beneficios sociales complementarios.

Artículo 12. Afiliación de los trabajadores agropecuarios y contratistas independientes o por cuenta propia agropecuarios al régimen de protección social. La verificación de la vinculación de los trabajadores agropecuarios objeto del presente capítulo al Sistema de Piso Mínimo de Protección Social, estará a cargo de los empleadores o contratantes agropecuarios a quienes estos presten sus servicios.

Para el caso de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios, la vinculación al régimen de protección social establecido por el presente capítulo se hará directamente ante las entidades del Sistema de Piso Mínimo de Protección Social.

Colpensiones y las administradoras del régimen subsidiado de salud y demás administradoras de los servicios sociales complementarios que estén obligadas a prestar los beneficios de que trata este sistema de piso mínimo de protección social para la dignificación de los habitantes del campo, estarán obligados a desplegar sus servicios de manera directa o a través de los intermediarios que se autoricen de tal suerte que puedan cubrir el territorio nacional y llegar con sus servicios donde se requieran. Los entes de supervisión y control velarán porque se cumpla con esta obligación en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

CAPÍTULO III

Dignificación del trabajo agropecuario

Artículo 13. Contrato de trabajo agropecuario. Jornal Diario Integral. Además de lo dispuesto en la presente ley, créese la modalidad de Jornal Diario Integral para remunerar aquellos contratos de trabajo suscritos con trabajadores agropecuarios del régimen contributivo que se podrán celebrar por un tiempo determinado, o por el tiempo que dure la realización de una obra o labor.

El pago del salario y en general de la totalidad de derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo agropecuario en la modalidad aquí descrita, se reconocerán y liquidarán diariamente bajo la modalidad de un jornal integral diario, que además de retribuir el trabajo diario ordinario, compensará de antemano el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales o extralegales a que tenga derecho el trabajador agropecuario, tales como primas, cesantías, intereses a las cesantías, auxilios y subsidios, vacaciones y cualquier tipo de indemnización asociada a la terminación del contrato de trabajo.

En ningún caso el jornal integral diario podrá ser inferior al monto de un (1) salario mínimo diario legal vigente más el factor prestacional, que equivale al treinta y cinco por ciento (35%) de aquel.

Cuando los jornales integrales diarios sean pagados por un mismo empleador por más de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos durante un periodo cualquiera de trescientos sesenta (360) días calendario consecutivos contados a partir de la fecha de iniciación del contrato laboral, el trabajador agropecuario tendrá derecho al reconocimiento de quince (15) días de vacaciones por año trabajado o proporcionalmente por fracción, y, cuando resulte procedente, a la indemnización por despido sin justa causa la cual se liquidará de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo para los contratos a término indefinido, sin que ello implique una mutación o transformación de la naturaleza del contrato aquí previsto.

Artículo 14. Jornadas especiales de trabajo. En casos de periodos estacionales, cosechas, incrementos en la producción y asimilables, se podrán pactar jornadas especiales de trabajo de acuerdo con la naturaleza propia de cada actividad, respetando en todo caso la jornada máxima legal vigente.

Artículo 15. Trabajo suplementario. En casos de periodos estacionales, cosechas, incrementos en la producción y asimilables, la jornada de trabajo podrá incrementarse directamente por acuerdo entre empleador y trabajador agropecuario, respetando en todo caso la remuneración por trabajo dominical, festivo, nocturno y extraordinario.

Artículo 16. Cotización de los trabajadores agropecuarios al Régimen de Protección Social. Los empleadores agropecuarios deberán realizar los aportes al Sistema de Protección Social por cuenta de sus trabajadores agropecuarios, para lo cual el empleador asumirá la parte que le corresponde bajo la regulación vigente en materia de protección social y estará obligado a descontar del jornal integral diario que le reconozca al trabajador la proporción que le corresponda asumir a dicho trabajador agropecuario en materia de cotizaciones al sistema de seguridad social integral, de conformidad con la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. En cualquier caso, la cotización de aportes será por lo menos de forma mensual.

Para efectos de establecer el ingreso base de cotización para el pago de los aportes al sistema de protección social bajo esta modalidad contractual, no se tendrá en cuenta el treinta y cinco por ciento (35%) adicional, correspondiente al factor prestacional.

Este esquema de cotización deberá articularse con la planilla integrada de liquidación de aportes del sistema de protección social, el cual será gestionado por los operadores de información y por las redes de recaudo de bajo valor debidamente habilitadas, de conformidad con las condiciones que defina el Gobierno nacional.

Artículo 17. Formación para trabajadores agropecuarios. El Gobierno nacional reglamentará

el régimen de formación para los trabajadores agropecuarios, el cual podrá estar a cargo de los gremios de la producción agropecuaria o de las asociaciones o cooperativas productivas, en forma articulada con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en concordancia con la normatividad vigente.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 18. Servicio de afiliación simplificado al régimen de protección social. Créase el servicio de afiliación simplificado al régimen de protección social para habitantes del sector rural, articulado con la planilla integrada de liquidación de aportes del sistema de seguridad social integral y al sistema de afiliación y registro unificado del sistema de salud, el cual será gestionado por los operadores de información y por las redes de recaudo de bajo valor debidamente habilitadas, conforme las condiciones que defina el Gobierno nacional.

Artículo 19. Régimen de servicios sociales para trabajadores agropecuarios. Las Cajas de Compensación Familiar deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollar esquemas de servicios sociales para los trabajadores agropecuarios, dando prelación al reconocimiento de prestaciones de crédito social, emprendimiento y recreación.

Parágrafo. La Superintendencia de Subsidio Familiar vigilará la prestación efectiva de los servicios sociales a los trabajadores agropecuarios a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, quienes deberán llevar un registro de trabajadores agropecuarios efectivamente atendidos.

Artículo 20. Servicio Público de Empleo para el Sector Rural. Créase como una plataforma específica pero integrada al Servicio Público de Empleo, denominada Servicio Público de Empleo o actividad productiva remunerada para el Sector Rural, a cargo de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo, conforme con las reglas generales y las reglamentarias que para el efecto se dicten.

Artículo 21. Deducibilidad de los pagos realizados en el marco de actividades agrícolas. Para efectos tributarios, los pagos que realicen los empleadores de trabajadores agropecuarios, o los contratantes de contratistas agropecuarios o por cuenta propia, que tengan como propósito remunerar la prestación de una actividad agrícola

y que sean susceptibles de verificación, cualquiera que sea la modalidad de las que trata la presente ley, serán deducibles del impuesto de renta y complementarios sin necesidad de acreditar los requisitos previstos en el Estatuto Tributario para deducir los pagos derivados de una relación laboral o de un Contrato de prestación de servicios. Lo anterior sin perjuicio de que las autoridades correspondientes hagan las verificaciones a que haya lugar.

Artículo transitorio. Para los efectos de la aplicación de esta ley y el acceso a los beneficios que aquí se mencionan, se tomará como inicio el promedio de los ingresos derivados de la actividad agrícola del último año.

Artículo 22. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

RAFAEL E. PALAU SALAZAR
Ponente Coordinador
H.R. del Valle del Cauca
Partido de U.

ARGENIS VELASQUEZ RAMÍREZ
Ponente
H.R. del Putumayo
Partido Liberal

ANA CRISTINA PAZ CARDONA
Ponente
H.R. del Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 884 - miércoles 4 de octubre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PONENCIAS

Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón. 1

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 123 de 2017 cámara, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo..... 15