



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 202

Bogotá, D. C., jueves, 23 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a recuperar la salud mental de los colombianos como consecuencia de las afectaciones mentales generadas por la pandemia Covid-19 y se dictan otras disposiciones.

SENADOR

GUSTAVO MORENO

Energía Nueva

PROYECTO DE LEY N° ____ de 2.023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES TENDIENTES A RECUPERAR LA SALUD MENTAL DE LOS COLOMBIANOS COMO CONSECUENCIA DE LAS AFECTACIONES MENTALES GENERADAS POR LA PANDEMIA COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto restablecer y garantizar la salud mental de los colombianos, especialmente la de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, como consecuencia de los trastornos y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes, que se hayan generado a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales impuestas con el fin de evitar la propagación masiva del virus.

Artículo 2°. Política de Salud Mental Post COVID - 19: Además de lo previsto en la Ley 1616 de 2.013 y demás disposiciones legales y reglamentarias que la desarrollan y la complementan, corresponde ejecutar al Ministerio de Salud y Protección Social, junto con las entidades territoriales, las Empresas Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud y las Administradoras de Riesgos Laborales, las siguientes acciones con el fin de reestablecer y garantizar la salud mental de los colombianos:

1. Identificar los trastornos mentales y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes, que hayan surgido o se hayan propagado a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.
2. Priorizar todas aquellas acciones previstas en la Ley 1616 de 2.013 que sean aplicables y que resulten necesarias con el fin de promocionar y garantizar la salud mental de las personas, especialmente la de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, que estén padeciendo algún trastorno mental y/o discapacidad mental, transitoria o permanente, a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.
3. Garantizar a nivel nacional la atención prioritaria, oportuna, eficaz y de calidad para preservar, mejorar, promocionar y reestablecer o recuperar la salud mental de todas aquellas personas, especialmente la de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, que estén padeciendo algún trastorno mental y/o discapacidad mental, transitoria o permanente, a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

GustavoMoreno_
 GustavoMorenoHurtado
 GustavoMoreno_51

SENADOR

GUSTAVO MORENO

Energía Nueva

4. Capacitar a sus funcionarios, empleados, contratistas y demás colaboradores sobre los trastornos mentales y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes, que hayan surgido o se hayan propagado a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

5. Generar espacios de sensibilización en torno a la salud mental, especialmente, en todo aquello relacionado con los trastornos mentales y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes, que hayan surgido o se hayan propagado a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

6. Crear planes o programas cuyo objeto sea el de fortalecer la capacidad diagnóstica y clínica para pacientes con trastornos mentales y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes.

7. Establecer un plan institucional y sectorial que fortalezca los planes, programas y proyectos existentes sobre medidas de prevención en materia de salud mental e intervención en los factores de riesgo que puedan generar y agravar los trastornos mentales y/o las discapacidades mentales.

8. Evaluar el impacto que en materia de salud mental tuvo cada una de las restricciones sociales adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19.

9. Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de la salud mental de aquellas personas que hayan padecido o estén padeciendo algún trastorno mental y/o discapacidad mental, transitoria o permanente, a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

10. Adoptar la regulación y las políticas necesarias para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera prioritaria y oportuna a todas aquellas personas, especialmente los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, que estén padeciendo algún trastorno mental y/o discapacidad mental, transitoria o permanente, a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

Artículo 3°. Cartilla: El Ministerio de Salud y Protección Social publicará una cartilla didáctica virtual con el propósito de generar conciencia con respecto a los trastornos mentales y/o discapacidades mentales, transitorias o permanentes, que hayan surgido o se hayan propagado a raíz de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID - 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales adoptadas.

GustavoMoreno_
 GustavoMorenoHurtado
 GustavoMoreno_51

La cartilla deberá incluir:

1. Mensajes alusivos y tendientes a reconocer a la salud mental como un derecho fundamental de interés y prioridad nacional.
2. Mensajes alusivos a los trastornos mentales y/o discapacidades mentales transitorias o permanentes identificados por el Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Mensajes alusivos a las restricciones sociales adoptadas en el marco de la crisis sanitaria declarada por la pandemia COVID – 19 y el impacto de estas en la salud mental de los colombianos, especialmente en los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores.
4. Mensajes alusivos a los programas, planes y proyectos dispuestos por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para prevenir, diagnosticar y atender de manera integral los trastornos y/o discapacidades mentales.
5. Mensajes alusivos al manejo y control de la pandemia COVID – 19 y, de manera especial, al desmonte progresivo de las restricciones sociales implementadas con el fin de evitar la propagación masiva del virus.
6. Mensajes alusivos a los canales de atención y redes y grupos de apoyo dispuestos por el Gobierno Nacional, por las entidades territoriales y por los demás actores o agentes del sistema de salud para atender y apoyar a las personas que padezcan algún trastorno mental y/o discapacidad mental.

PARÁGRAFO PRIMERO: La redacción del contenido y el diseño de la cartilla deberá ser atractiva y de fácil entendimiento para los niños, niñas y adolescentes. Esta cartilla se promocionará y difundirá en todas las instituciones educativas del país, públicas y privadas, incluyendo a las Instituciones de Educación Superior.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Esta cartilla deberá ser promocionada y difundida por todas las entidades territoriales, por las Empresas Promotoras de Salud, por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y por las Administradoras de Riesgos Laborales.

Artículo 4º. Programa "No temas": Créese el programa institucional "No temas" a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social el cual tendrá por objeto comunicar y resaltar los logros del Gobierno Nacional, de la comunidad científica y del personal sanitario en el manejo y control de la pandemia COVID – 19, el estado actual de la situación epidemiológica del país, los avances científicos con respecto al SARS – CoV – 2, el desmonte progresivo y responsable de las restricciones sociales adoptadas y, en general, todas aquellas acciones que han permitido la reactivación social y económica a nivel global, especialmente, en Colombia. Toda acción que se desarrolle en el marco de la ejecución del programa tendrá como finalidad

coadyuvar el proceso de mejoramiento de la salud mental de las personas que padezcan algún trastorno y/o discapacidad mental.

El desarrollo de este programa implicará espacios de socialización, sensibilización y participación ciudadana, difusión de contenidos a través de redes sociales y medios de comunicación masiva nacional y local y todas aquellos espacios o medios que permitan transmitir el objetivo y mensaje del mismo.

El programa "No temas" será difundido y promocionado de manera especial por el Ministerio de Educación Nacional y por todas las instituciones educativas, públicas y privadas, del país.

El programa será financiado con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social.

El Gobierno reglamentará todos los aspectos relativos a la creación y puesta en funcionamiento del programa.

PARÁGRAFO ÚNICO: El diseño y redacción de los contenidos que se generen en desarrollo del programa "No temas" deberán ser atractivos y de fácil entendimiento para los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 5º. Obligatoriedad: Los estudios, planes, programas, proyectos y demás acciones que el Ministerio de Salud y Protección Social realice en cumplimiento de la presente ley, serán de obligatoria implementación por parte de los entes territoriales, las Empresas Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Administradoras de Riesgos Laborales y serán objeto de seguimiento y evaluación a través de los indicadores de implementación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 6º. Informe y divulgación: El Ministerio de Salud y Protección Social divulgará los estudios y evaluaciones a que se refieren los numerales 1 y 8 del artículo primero de la presente ley.

Con base en ellos, deberá estructurar e implementar las políticas y regulaciones necesarias con el fin de garantizar y promover la salud mental de los colombianos y bajo el enfoque a que se refiere la presente ley.

Todo informe, estudio o evaluación que realicen el Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales en cumplimiento de la presente ley, deberá ser presentado a todos los agentes del sistema de salud.

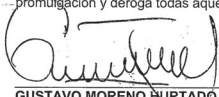
Artículo 7º. Intervención: En virtud del literal j del artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2.015, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá intervenir el mercado de los medicamentos, dispositivos médicos e insumos que se requieran para reestablecer y garantizar la salud mental de los colombianos, especialmente la de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

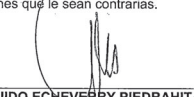
Artículo 8º. Colaboración Armónica: En virtud del principio de colaboración armónica, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá promover y concertar con los demás sectores administrativos y ramas del poder público, aquellas políticas, planes, programas y proyectos necesarios para cumplir con el objeto de la presente ley.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario -INPEC- y las entidades prestadoras del servicio de salud priorizarán y fortalecerán los programas que se estén desarrollando en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 1616 de 2.013.

Artículo 9º. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 10º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.


GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República


GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA
Senador de la República


LORENA RIOS CUELLAR
Senadora de la República


JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
Senador de la República


SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República


PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

MINISTERIO DE LA REPUBLICA

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

El día _____ del mes _____ del año _____

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 289 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como propósito establecer lineamientos generales para que el Ministerio de Salud y Protección Social, junto con las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud -EPS-, las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud -IPS- y Administradoras de Riesgos Laborales -ARL- ejecuten acciones contundentes y tendientes a reestablecer y garantizar la salud mental de los colombianos, especialmente la de los menores de edad, como consecuencia de las afectaciones o trastornos mentales que se hayan generado a raíz de la crisis sanitaria producto de la pandemia COVID – 19 y, de manera especial, como consecuencia de las restricciones sociales que en su momento se dictaron para evitar la propagación del virus.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 4, 5, 11, 13, 14, 16, 18 19, 20, 23, 27, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 67, 70, 71, 74, 75, 78, 79, 81, 84, 85, 87, 114, 115, 150 (No. 1, 8, 23), 154, 157, 189, 200, 208, 209, 298, 311, 339, 345, 346, 350, 356, 359, 365 y 366.

• LEGALES

Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"

Ley 1751 de 2.015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"

Ley 1616 de 2.013 "Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones"

• REGLAMENTARIAS

Decreto 780 de 2.016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud Protección Social"

(sentimientos de tristeza, miedo o rabia). Esta felicidad que describen, resulta ser subjetiva y se refiere al placer versus el displacer.

Asimismo, según Ryan y Deci, la eudamónica, se refiere al potencial humano al alcanzar metas vitales importantes a nivel personal.

Por otro lado, Sanabria et al., (2021) considera que existe una brecha entre las necesidades en salud mental y las soluciones efectivas para enfrentarlas. Esto se debe principalmente al déficit de investigaciones que permitan identificar el estado de salud mental, concebida más allá de los trastornos, a otros factores involucrados. Pese a la evolución del estudio en el tema de bienestar psicológico y salud mental, han estado estigmatizados relacionándolos únicamente con trastornos psiquiátricos y, aunque la atención para las necesidades de las personas en este tema de vital importancia para su desarrollo, no han sido priorizadas en las políticas públicas, ni en la asignación de recursos para su investigación y en la implementación de acciones para promoverla (Sanabria et al., 2021).

Corroborando lo anterior, la OMS (2022) constató que para 2019, casi mil millones de personas- entre ellas un 14% de adolescentes en todo el mundo- estaban afectadas por trastornos mentales, los suicidios representaban más de una de cada 100 muertes y el 58% de ellos ocurrían antes de los 50 años de edad.

La estigmatización, la discriminación y violación de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales han estado siendo extendidas en la sociedad y en los sistemas de atención de todo el mundo; de hecho, en 20 países aún se penalizan los intentos de suicidio.

A nivel mundial las personas más pobres y desfavorecidas son las que mayores riesgos corren de verse afectadas por la mala salud mental y también son aquellas las que menos posibilidades tienen de recibir los servicios adecuados.

Para Aragonés, Labad y Piñol (2005), la problemática se agudiza en la medida que existe una alta prevalencia del malestar psicológico en las personas, jugando con la probabilidad de capacidad de los médicos para valorar y atender adecuadamente la salud mental de los pacientes, sumado al elevado costo de los recursos sanitarios (farmacéuticos y asistencia total).

Si bien es cierto, existen algunas deficiencias en el sistema de salud que no permiten cubrir la demanda de las necesidades globales, a esto se suman las situaciones problemáticas que agravan las condiciones de vida de las personas, afectando así su bienestar psicológico. Según la OMS (2022), los trastornos mentales son la principal causa de discapacidad y son responsables de generar la muerte en personas que las padecen en un promedio de 10 a 20 años antes que la población en general. La mayoría de las veces por enfermedades físicas prevenibles. Otros causantes del deterioro y generadores de amenazas estructurales de la salud mental son abusos sexuales en la infancia y acosos por intimidación, así como las

3. JUSTIFICACIÓN

1. Bienestar Psicológico

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 1948) define la salud mental como el "estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedades".

De igual manera, el concepto de bienestar es relacionado dentro de la rama de la salud mental positiva; sus análisis datan desde 1959 con el trabajo de la psicóloga Jahoda, quien proponía un modelo de bienestar psicológico de seis componentes principales, los cuales son: la auto aceptación, el crecimiento personal, la integración del yo, la autonomía, la percepción preservada de la realidad y el dominio del medio ambiente.

Treinta años más tarde (1989) y con los aportes de Ryff, se desarrolló el concepto de bienestar psicológico y bienestar emocional o subjetivo (Diener, 1984 citado en Yukelson, 2020).

Ahora bien, Reig, Cabrero y Tudela (2009) no diferencian los conceptos de bienestar psicológico y salud mental. Según los autores, los dos conceptos se utilizan intercambiamente y, en general, tienen que ver con la dimensión psicológica o funcionamiento psicológico de la salud. Esta dimensión se traduce en reducidas cuentas, al grado de manifestación emocional (calidad, frecuencia e intensidad afectiva) que presenta el individuo y que acompaña la evolución de su estado de salud y de su calidad de vida.

A partir de los grandes avances de la investigación, se suman más tarde Joshanloo, Sirgy y Park (2018), quienes agregaron el modelo tripartito de salud mental, incluyendo una concepción multidimensional al bienestar subjetivo o emocional, el bienestar psicológico y el bienestar social.

Dichos autores explican que el bienestar emocional incluye aspectos positivos de satisfacción con la vida y la ausencia de factores negativos, el psicológico se enfoca en el crecimiento y desarrollo de la persona, involucrando las dimensiones de auto aceptación y sentido en la vida; por su parte, el social, pone foco en los aspectos positivos del bienestar humano respecto a la interacción con otros y la comunidad.

De igual manera, Ryan y Deci (2001), añaden que el bienestar psicológico, a diferencia de la salud física y social (que pueden analizarse bajo el comportamiento del individuo), abarca sentimientos que pueden o no manifestarse en el comportamiento observable.

Los autores antes mencionados, sugieren que el bienestar mental de las personas es un constructo multidimensional que incluye dos dimensiones: la hedónica y la eudaimónica. La primera se refiere a la felicidad de la persona en relación a la frecuencia de emociones positivas (interés, alegría, vitalidad) sobre las negativas

desigualdades sociales y económicas, las emergencias de salud pública, las guerras y las crisis climáticas.

1.2. Pandemias y epidemias de la historia- COVID- 2019

La enfermedad forma parte de la historia de la humanidad de manera intrínseca. Desde el origen de las organizaciones sociales y la creación de núcleos de personas que convivían juntos dentro de un espacio territorial, las enfermedades contagiosas tomaron especial protagonismo. A medida que la población mundial fue creciendo, las enfermedades se extendían y afectaban varias regiones del planeta, convirtiéndose en amenazas para la población en general (Huguet, 2020).

El análisis de las enfermedades de contagio masivo permite reconocer que el primer caso documentado se dio en el año 541 con la plaga de la peste bubónica. Según lo expuesto por Huguet (2020), la enfermedad se expandió por Constantinopla, una ciudad de casi 800.000 habitantes, a una velocidad vertiginosa. Al final de la epidemia, la capital imperial había perdido casi el 40% de su población y en todo el imperio había cobrado la vida de 4 millones de personas.

El segundo brote significativo dentro de las enfermedades fue la peste negra en el siglo XIV (entre 1346 y 1353), cuya velocidad de propagación la convirtió en una de las mayores pandemias de la historia. Dentro de las medidas tomadas por las autoridades, se empleó la cuarentena para hacerle frente a la enfermedad. Si bien se da en Europa en 1346, irrumpió en el mundo occidental 10 años después y hasta cinco siglos más tarde no se descubrió su origen animal (Huguet, 2020; Yukelson, 2020).

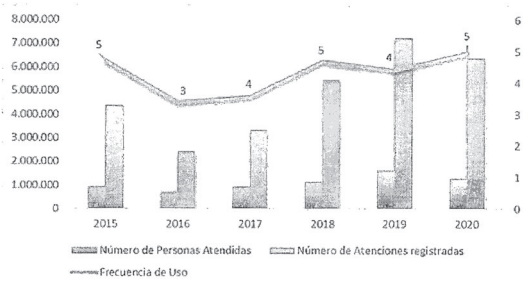
La última de una serie de pandemias fue la gran plaga de Londres en 1665, siendo causa de cientos de muertes de ciudadanos. Posteriormente, en el mundo occidental se han generado grandes preocupaciones de salud pública, pues la aparición de enfermedades como la tuberculosis, el cólera y la fiebre amarilla tomaron la vida de gran parte de las poblaciones (Drews, 2013 citado en Yukelson, 2020).

Por último, según Esparza (2016), en los últimos años ocurrieron alrededor de 11 pandemias o epidemias importantes causadas por diversos tipos de virus. En este grupo se incluyen las epidemias de Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SRAG), Influenza Porcina (A-H1N1), Sarampión, MERS, Síndrome Respiratorio de Oriente Medio, Ébola, Zika, entre otros. Para el autor, las epidemias y pandemias virales siguen aumentando su frecuencia debido a la sobrepoblación, cambios climáticos, urbanización y aumento de viajes internacionales.

1.2.1. Pandemia SARS COV-2, medidas de control y afectaciones en la salud mental

A comienzos de diciembre de 2019, la enfermedad Coronavirus, fue identificada e incluía síntomas de neumonía, la cual fue declarada por la Organización Mundial de

<p>la Salud (OMS) como una pandemia en marzo de 2020, posterior al reporte de los primeros casos en Wuhan (China).</p> <p>Para hacer frente a la pandemia producida por la COVID-19, los países tomaron medidas de control forzadas como el confinamiento, aislamiento de casos y contactos, cancelación de eventos, cierre de instituciones educativas y actividades laborales de manera remota.</p> <p>Pese a los esfuerzos y las medidas de control tomadas en el mundo entero, el virus se propagó generando consigo un evento estresante para la población, pues se trató de una situación repentina que ponía en peligro la integridad física de las poblaciones, cambiando así, las formas de vida del mundo entero.</p> <p>Ahora bien, Abad, Fearday y Safdar (2010), argumentan que, pese a la necesidad de aislar la población para el control de las infecciones, estas medidas generan efectos adversos en los pacientes, dentro de los cuales se ha podido percibir altos niveles de depresión, ansiedad y enojo en muchos momentos de la historia humana. Las restricciones sociales impuestas a personas aisladas pueden conducir a sentimientos de soledad, abandono, exclusión social y estigmatización, situaciones que afectan el tiempo de recuperación del paciente.</p> <p>La pandemia, por lo tanto, creó incertidumbre a los pacientes aislados y a las personas que se encontraban en confinamiento desde sus hogares. La incertidumbre se creó en el ámbito económico, financiero, en las relaciones sociales y la salud en general. El distanciamiento social y el aislamiento causarían periodos más tarde, daños severos psicológicos.</p> <p>Se ha podido observar que la reducción del bienestar psicológico producto de la incertidumbre económica y laboral que crearon las medidas de control generaron depresión. Autores como Godinic y Obrenovic (2020), relacionaron esta amenaza a la salud mental con la pérdida de relaciones sociales y la disminución de la autodeterminación.</p> <p>Se debe resaltar que el impacto psicológico a causa de la pandemia se expresó entonces en síntomas mentales que aun en nuestros días (posterior a la pandemia) se han ido agudizando. Diversos estudios permiten describir e identificar casos de ansiedad, tristeza, irritabilidad, incremento en el consumo de drogas, conductas evitativas e incluso comportamientos de agresividad en las personas. Yang y Ma (2020), sostienen que dicha situación de estrés conllevó a la existencia de mayor número de casos de violencia doméstica e incluso de conductas suicidas.</p> <p>A comienzos de la pandemia, la OMS advirtió que la crisis del coronavirus y sus consecuencias afectarían la salud mental de muchas personas, asegurando que se podrían registrar aumento en los suicidios y de los síntomas relacionados a trastornos psicológicos, por lo que advirtió la importancia de que los países no dejaran de lado la atención psicológica de sus poblaciones. Así pues, la OMS</p>	<p>detectó en China un aumento de la angustia en un 35%, en Irán un 60% y en Estados Unidos un 40% (Castañeda, Rodríguez y Romero, S.f.).</p> <p>En China, inmediatamente después del brote del coronavirus se encontró que el inicio de la epidemia condujo a una disminución del 74% en el bienestar emocional general. Estudios realizados por Yang y Ma (2020), lograron analizar las encuestas nacionales realizadas para identificar los factores más significativos y se encontró que los factores asociados con la probabilidad de contraer la enfermedad, vivir cerca del epicentro de brote, la edad y problemas relacionales, promovían el deterioro del bienestar psicológico durante la pandemia. También, se logró percibir que las variables relacionadas con el mayor nivel del conocimiento sobre la enfermedad, permitían sentir un mayor nivel de control y esto disminuía el miedo en las personas. Asimismo, la edad fue una variable significativa, ya que para las poblaciones de edad avanzada se experimentó una reducción de bienestar emocional en la medida de considerar que los daños físicos podrían hacer más perjudicial a este tipo de población que a personas de edades tempranas.</p> <p>Yang y Ma (2020), además sostuvieron que las parejas casadas que se encontraban en confinamiento durante largos periodos de encierro, podían potencialmente presentar o agudizar los problemas relacionales que empeoraban el bienestar emocional. Este patrón fue consistente con el aumento de los problemas matrimoniales después del brote de la COVID 19 (Financial Times, 2020 citado en Yang y Ma, 2020).</p> <p>Por su parte, Ubillos et al., (2020), hicieron un análisis respecto al género de las poblaciones y determinaron que, pese a que las mujeres utilizaban mayor número de estrategias de afrontamiento a la situación intentando minimizar las consecuencias adversas de la pandemia y el confinamiento, mostraban un peor bienestar hedónico, eudaimónico, social y emocional respecto a los hombres. Para los autores, los hombres presentaban una mejor relación entre afectos positivos y negativos que las mujeres, quienes sentían menos emociones positivas, menos energía, menos seguridad y confianza en el futuro, distancia social, preocupación e inquietud, infelicidad, entre otros. Las mujeres durante la cuarentena reflejaron un mayor nivel de depresión y de síntomas de ansiedad y estrés postraumático por la COVID-19.</p> <p>Según el documento de Salud Mental e Infancia en el Escenario de la COVID-19 presentado por UNICEF (2020), el cierre prologando de las escuelas y el confinamiento en el hogar también afectó la salud física y mental de niños y niñas. Siendo la niñez la población más vulnerable, quienes están propensos a desarrollar trastornos agudos de ansiedad y estrés, trastornos de adaptación, debido a la cantidad de información sobre la pandemia en medios de comunicación o redes sociales a través de la tecnología, muchas veces sin supervisión, al tiempo de estar experimentando nuevos cambios de la edad (factores básicos para fomentar la resiliencia ante acontecimientos traumáticos), generó modificaciones de su personalidad. La ansiedad, la poca sociabilidad y la reducción de oportunidades</p>
<p>para la relajación y regulación del estrés han sido las principales preocupaciones para el desarrollo saludable de los niños y niñas.</p> <p>Dentro de los datos más significativos de la afectación a los niños, niñas y jóvenes, UNICEF (2020) resaltó los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entre el 10 y el 20% de todos los niños del mundo experimenta algún problema relacionado con la salud mental. Casi la mitad de los niños con problemas de salud mental los desarrolla hasta los 14 años. El suicidio es la segunda causa de mortalidad entre jóvenes de entre 15 y 29 años (Secretario General de la ONU, Policy Brief, op. Cit.) En 2017, 1 de cada 100 niños en España tenía un problema de salud mental (Encuesta Nacional de Salud, ENSE, 2017) En España, los niños de entornos sociales más desfavorecidos, tienen peor salud mental en lo relacionado con "síntomas emocionales" (Encuesta Nacional de Salud, ENSE, 2017) La población infantil nacida fuera de España presenta mayor riesgo que la autóctona de mala salud mental en casi todas las dimensiones de la salud mental y en ambos sexos (Encuesta Nacional de Salud, ENSE, 2017) Según expertos en Psiquiatría y Psicología Clínica de la Infancia y de la Adolescencia, uno de cada cuatro niños que han sufrido aislamiento por COVID-19 presenta síntomas depresivos y/o de ansiedad¹. <p>Balluerka et al., (2020), identificaron dentro de la población infantil, la pérdida de algunas rutinas cotidianas como la ausencia de los hábitos alimenticios, patrones de sueños irregulares y sedentarismo. Los infantes experimentaron estrés, así como también, miedo a infectarse, frustración y aburrimiento.</p> <p>De igual manera, algunas de las sensaciones o emociones más significativas para los infantes en este periodo fueron además la incertidumbre, conductas desafiantes, problemas de ira, tensión, temor, irritabilidad, involución en aprendizajes, ausencia de concentración y atención, rechazo a la escuela e inquietud.</p> <p>Según Rosero, Córdova y Balseca (2021), se realizaron pruebas sobre estrés postraumático en los infantes y las puntuaciones arrojaron tres veces más en promedio con niños y niñas en encierro. Cabe resaltar que el 30% de los infantes posterior al trauma desarrollaron estrés que suele agravarse con el tiempo al no comprender los sucesos y al enfrentar limitaciones en la comunicación, sin poder expresar o controlar sus emociones (Organización Panamericana de la Salud, 2010 citado en Rosero, Córdova y Balseca, 2021).</p> <p>¹ Disponible en: https://www.anpir.org/salud-mental-en-la-era-del-desconfinamiento-del-covid-19-posicionamiento-de-las-asociaciones-de-psiquiatria-y-psicologia-clinica-especialmente-en-ninos-y-adolescentes/</p>	<p>Asimismo, para otro tipo de estudiantes como lo son los inscritos en educación superior, las condiciones psicológicas se agudizaron. Siendo catalogados como un grupo vulnerable (antes de la pandemia) ya que sufren por lo menos un 20% de alteraciones en la salud mental. A los efectos de la pandemia, se le suman los episodios de ansiedad, del ánimo y consumo de sustancias a causa de los factores ambientales de la universidad, como la carga y la exigencia académica, el respaldo financiero, la interacción social con pares y profesores e incluso experiencias traumáticas con el acoso escolar (Pedrelli et al., 2015 citado en Zapata et al., 2021).</p> <p>1.2.2. Efectos de la pandemia en Colombia</p> <p>En Colombia, la salud mental ha sido un tema de atención de expertos y autoridades desde antes de la pandemia, debido a los resultados de la última Encuesta Nacional de Salud Mental en 2015². Tras la llegada de la COVID-19, las afectaciones se habían acrecentado y las consecuencias cada vez más notorias se encontraban sobre el personal sanitario y la población en general (MINSALUD, 2021).</p> <p>La emergencia sanitaria desencadenó el miedo colectivo a comienzos de 2020 y con este panorama, un gran número de personas sufrieron crisis de depresión en tiempos de cuarentena (Castañeda, Rodríguez y Romero, S.f.).</p> <p>Según fuentes oficiales del Ministerio de Salud y Protección Social (2021), en los últimos cinco años aumentó el número de personas atendidas en salud mental en un 34,6%; sin embargo, la frecuencia de uso de servicios fue constante con un indicador de cuatro atenciones/año por persona (Ver Tabla 1).</p> <p>Tabla 1. Población atendida, número de atenciones registradas y frecuencia de uso</p> <p>² Algunos de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Mental 2015 (Tomo 1) fueron: 1) La alteración más frecuentemente reportada por los colombianos es la presencia de "moderado dolor o malestar" con prevalencia de 8,9% (IC95%: 8,3-9,6); 2) Dentro de las principales alteraciones frecuentes reportadas por los colombianos se encontraba estar "moderadamente angustiado o deprimido" con prevalencia de un 4,4% (IC95%:11,3-12,7); 3) Estar moderadamente deprimido o angustiado reporta prevalencias en la población del 12% (IC95%:11,3-12,7). Con prevalencias globales de alrededor del 13% cuando agregó severamente deprimido o angustiado; 4) Las mujeres reportan más frecuentemente estados asociados a "moderado dolor o malestar" que los hombres (9,87% vs. 7,53%); 5) Los hombres asignan puntajes promedio mayores a los estados que comprometen el estado de salud con presencia de angustia o depresión, que las mujeres que lo reportan; 6) Hay una tendencia a valorar mejor su estado de salud actual entre los adultos jóvenes que entre los adultos mayores; 7) Solamente el 36,4% de las personas con alguno de los trastornos mentales medidos presentan el mejor estado de salud (11111), mientras el 69,0% de las personas sin ninguno de los trastornos mentales lo reflejan; 8) El vivir en situación de pobreza y tener bajo nivel de educación (ningún estudio o solo estudios de primaria) son los principales determinantes de la valoración que hacen los colombianos sobre su estado de salud; 9) Las personas que viven en situación de pobreza o tienen bajo nivel educativo tienen una menor calidad de vida relacionada con salud que los que viven en situación de no pobreza o tienen nivel superior de estudios.</p>



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de Personas Atendidas	936.940	721.912	945.567	1.164.062	1.643.365	1.287.194
Número de Atenciones registradas	4.411.418	2.441.492	3.358.467	5.450.468	7.249.726	6.402.599

Fuente: MINSALUD, 2021 (Boletín de prensa No. 761)

Por el lado de la variación porcentual del registro de atenciones en salud mental entre 2019 y 2020, hubo una disminución de -23%; en personas con trastorno mental por consumo de sustancias psicoactivas en un -32% y con diagnóstico de epilepsia en -14%.

Según el boletín de prensa No. 761 de 2021, MINSALUD sostiene que la atención para este periodo de tiempo fue mayor en mujeres en general, pero se registró un número de atenciones en hombres de 10 a 14 años por trastornos mentales y por consumo de sustancias psicoactivas. Dentro de los departamentos con mayor número de personas atendidas se encuentran Magdalena, Atlántico, Córdoba, Antioquia, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Quindío, Caldas, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Tolima y Risaralda. En promedio, la población atendida en un 80% vivía en zona de cabecera Urbana.

Para la población infantil en niños y niñas menores de 5 años, el diagnóstico más registrado fue trastorno de desarrollo del lenguaje. En población de 6 años en adelante, fue el trastorno mixto de ansiedad y depresión (MINSALUD, 2021).

Para el año 2022 y con el Boletín de Prensa No. 481 (de 2022), el Ministerio de Salud y Protección Social sostuvo que conforme a los reportes del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), el Observatorio Nacional de Convivencia y Salud Mental, y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), en 2021 se notificaron 29.792 casos de intento suicida, que representan una tasa de incidencia de intento suicida del 58.4 por cada 100.000 habitantes. Mientras que, en 2020 se reportó una tasa ajustada de mortalidad por trastornos mentales y del comportamiento del 2.19, por lesiones autoinfligidas intencionalmente del 5.29, y por epilepsia del 1.74. También, una tasa de años de vida potencialmente perdidos por lesiones autoinfligidas intencionalmente del 247.7, y por trastornos mentales y del comportamiento del 35.6.

Según el Ministerio de Salud y Protección Social (2022), la depresión es la segunda causa de carga de enfermedad. El 44,7% de niñas y niños tienen indicios de algún problema mental y el 2,3% tiene trastorno por déficit de atención e hiperactividad. Para el caso de los adolescentes, los trastornos más frecuentes son la ansiedad, fobia social y depresión; la ideación suicida se presenta en el 6,6% (7,4% en mujeres y 5,7% en hombres). En adultos, el 6,7% ha experimentado trastornos afectivos.

APUESTA LEGISLATIVA

Los problemas de salud mental se han visto agudizados por los efectos de las medidas de control para enfrentar el contagio de la COVID-19. A partir de la investigación realizada a diversos autores y literatura en general, la atención en términos de bienestar psicológico debe ser atendida de forma prioritaria por las diferentes instituciones gubernamentales.

Pese a la necesidad de abordar el tema con suficiente relevancia, los datos son desalentadores, pues para Bermúdez (S.f.), el gasto en servicios de salud mental en todo el mundo, representa un 2,8% del gasto destinado a la salud en general. En los países de bajos ingresos el presupuesto designado representa el 0,5% del presupuesto general de salud y en los países de altos ingresos este porcentaje asciende a un 5,1% -países de ingresos bajos menos de 1 dólar per cápita, frente a los 80 dólares per cápita en países de ingresos altos- (Bermúdez, S.f. citado en Castañeda, Rodríguez y Romero, S.f.).

Por lo anterior, es preciso asegurar que las condiciones de vulnerabilidad social, inestabilidad laboral, violencias, falta de acceso a los servicios públicos básicos, a la vivienda digna, aunado a la escasez de los tratamientos y cuidados, los inadecuados, inaccesibles o altos costos de las consultas e incluso, la estigmatización extendida, han provocado un deterioro del bienestar psicológico de la población colombiana.

Uno de los principales obstáculos que ha afrontado la salud mental en Colombia, desde el primer brote del coronavirus fue la atención oportuna e integral de los pacientes. Ante la imposibilidad del tratamiento presencial, los prestadores de salud

realizaron teleconsultas. De acuerdo con los balances, hasta el mes de abril de 2020, 1.022 personas acudieron vía telefónica a las líneas de atención para Orientación y Salud Mental; el 60% de las llamadas fueron realizadas por mujeres y el 45% acudió a la línea por ansiedad y estrés ³.

Castañeda, Rodríguez y Romero (s.f.), argumentan que la mejor forma para prevenir el deterioro de la salud mental es la búsqueda de ayuda; sin embargo, quienes padecen trastornos no solo batallan con la enfermedad, sino que además se enfrentan a un sistema de salud ineficiente, que no cuenta con los recursos necesarios para brindar apoyo a la población colombiana.

El presente Proyecto de Ley surge como respuesta a las necesidades poblacionales, ya que a partir de su implementación se pretenden abordar los casos más frecuentes que se dan en las diferentes personas sobre los problemas de depresión, ansiedad, consumo de sustancias psicoactivas, tasa de suicidios y violencia familiar.

Así pues, se trazan metas claras en las cuales se promuevan la generación de espacios de sensibilización en torno a la salud mental que impacten en el ámbito nacional y el desarrollo de espacios de formación que permitan abordar conceptos y estrategias para la atención de la salud mental.

La política pública que se formula a continuación, responde a una necesidad global de los colombianos, en tanto que permite realizar un acompañamiento efectivo de las acciones que fomenten el mejoramiento del estado de salud mental de las comunidades, que logre promocionar la salud mental, no solo desde el tratamiento de los casos más significativos, sino a partir de la prevención e intervención de factores de riesgo que acrecientan la crisis psicológica de las comunidades colombianas.

La importancia del presente Proyecto de Ley también incluye la revisión urgente y responsable por parte de entidades prestadoras de salud y del Gobierno Nacional, que busque aumentar la atención a personas con afecciones mentales, evitando el incremento de problemáticas de salud pública que incluye suicidios y violencia doméstica, e incorpore programas que ayuden en la difusión sobre problemas y maneras de combatir esta problemática a través de la creación de rutas de acción fortalecidas capaces de enfrentar el declive emocional de las personas desde lo individual y lo colectivo.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios

³ (Castañeda, Rodríguez y Romero, S.f.). Disponible en: <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/el-problema-de-recibir-atencion-en-salud-mental-durante-la-pandemia>

tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advertimos es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación del programa de cárceles productivas es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando, no solo el Gobierno Nacional, sino también la rama judicial, para garantizar que el proceso de resocialización, rehabilitación y reinserción social sea verdaderamente compatible con el principio de dignidad humana y resultado del trabajo y del desarrollo técnico y profesional como derechos y deberes constitucionales fundamentales.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos; los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio de informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

4. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que país debe incorporar una política que tenga como fin el restablecimiento de la salud mental de los colombianos, especialmente la de los menores de edad y la población adulta, pues las consecuencias de la pandemia COVID – 19 y de las restricciones sociales adoptadas para evitar la propagación masiva del virus generaron serios trastornos o alteraciones mentales que en palabras de los profesionales pueden considerarse como una nueva pandemia a nivel de salud mental.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una de las más importantes necesidades que actualmente demanda el país en materia de salud.


GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República


GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA
Senador de la República


LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República


JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
Senador de la República


SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República


PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 21 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 289 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____


SECRETARIO GENERAL

Bibliografía

Abad. C., Fearday. A. & Safdar. N. (2010). Adverse effects of isolation in hospitalised patients: a systematic review. Journal of hospital infection, 76(2), 97-102.

Aragonés. E., Labad. A. & Piñol. J. (2005). Estudio de los trastornos depresivos en la atención primaria de salud. Rev Psiquiatría Fac Med Barna. 2005; 32 :30-37.

Balluerka. N., Gómez. J., Hidalgo. M., Gorostiaga. A., Espada. J., Padilla. J. & Santed. M. (2020). Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento. Informe de investigación.

Castañeda. A., Rodríguez. S. y Romero. E. (S.f.) El problema de recibir atención en salud mental durante la pandemia. Facultad de Ciencias Sociales. UTADCO. Disponible en: <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/el-problema-de-recibir-atencion-en-salud-mental-durante-la-pandemia>

Esparza. J. (2016). Epidemias y pandemias virales emergentes: ¿Cuál será la próxima?. Investigación clínica, 57(3), 231-235

Godinić. D. & Obrenović. B. (2020). Effects of economic uncertainty on mental health in the COVID-19 pandemic context: social identity disturbance, job uncertainty and psychological well-being model.

Huguet. G. (2020). Grandes pandemias de la historia. National Geographic, 25.

Joshanloo. M., Sirgy. M. J. & Park. J. (2018). Directionality of the relationship between social well-being and subjective well-being: Evidence from a 20-year longitudinal study. Quality of Life Research, 27, 2137-2145.

Ministerio de Salud y Protección Social (2021). Boletín de Prensa No. 761. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-cifras-de-la-salud-mental-en-pandemia.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social (2022). Boletín de Prensa No. 481. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Salud-mental-asunto-de-todos.aspx>

OMS. (2022). La OMS subraya la urgencia de transformar la salud mental y los cuidados conexos. Comunicado de prensa. Fecha: 17 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/17-06-2022-who-highlights-urgent-need-to-transform-mental-health-and-mental-health-care>

Reig. A., Cabrero. J. & Tudela. L. (2009). La valoración de la capacidad funcional, el bienestar psicológico y la salud mental en la atención primaria de salud. Atención primaria, 41(9), 515.

Ryan. R. & Deci. E. (2001). Sobre la felicidad y los potenciales humanos: una revisión de la investigación sobre el bienestar hedónico y eudaimónico. Annu Rev Psicol; 52 :141-166.

Rosero. E., Córdova. P. & Balseca. A. (2021). La inteligencia Emocional en infantes: Aspectos a considerar en las aulas post pandemia. Revista arbitrada interdisciplinaria Koinonia, 6(11), 229-245.

Sanabria. J., Useche. B., Ochoa. P., Rojas. D. & Sanz. A. (2021). Impacto de la pandemia de COVID-19 en la salud mental en Colombia. Editorial CES.

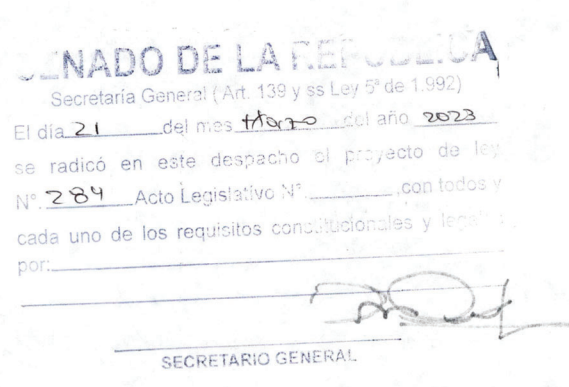
Ubillos. S., González. J., Puente. A. & Gracia. M. (2020). Afrontando el impacto del COVID-19: resultados preliminares III.

UNICEF ESPAÑA, P. D. U. (2020). Salud mental e infancia en el escenario de la COVID-19.

Yang. H. & Ma. J. (2020). How an epidemic outbreak impacts happiness: Factors that worsen (vs. protect) emotional well-being during the coronavirus pandemic. Psychiatry research, 289, 113045.

Yukelson, V. I. (2020). Investigación sobre el bienestar emocional, psicológico y social en la séptima semana del aislamiento preventivo, social y obligatorio por el COVID 19.

Zapata. J., Patiño. D., Vélez. C., Campos. S., Madrid. P., Pemberthy. S. & Vélez. V. (2021). Intervenciones para la salud mental de estudiantes universitarios durante la pandemia por COVID-19: una síntesis crítica de la literatura. Revista colombiana de psiquiatría, 50(3), 199-213.

	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 21 de marzo de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.289/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES TENDIENTES A RECUPERAR LA SALUD MENTAL DE LOS COLOMBIANOS COMO CONSECUENCIA DE LAS AFECTACIONES MENTALES GENERADAS POR LA PANDEMA COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO MORENO HURTADO, GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA, LORENA RIOS CUELLAR, JAIRO ALBERTO CASTELLANOS, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 21 DE 2023</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2023 SENADO

por la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2023</p> <p style="text-align: center;">“POR LA CUAL SE PROMUEVE EL TRABAJO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN EL SISTEMA PENAL COLOMBIANO, SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 599 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, con el fin de aumentar la eficiencia en la administración de justicia, la resocialización y humanización de las penas, la aplicación de justicia restaurativa, evitar la reincidencia y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.</p> <p>Artículo 2º. Adiciónese dos incisos al artículo 36 de la Ley 599 de 2000 modificado por la ley 2292 de 2023, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 36. PENAS SUSTITUTIVAS. La prisión domiciliaria es sustitutiva de la pena de prisión y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido es sustitutivo de la multa.</p> <p>La prestación de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia será sustitutiva de la pena de prisión, de conformidad con los parámetros previstos en la presente ley.</p> <p><u>El trabajo en beneficio de la comunidad será sustitutivo de la pena de prisión para los tipos penales de los que trata esta ley. En todo caso, el trabajo en beneficio de la comunidad puede aparecer como acompañante de la pena de prisión y/o la multa.</u></p> <p><u>Se dispondrá de todas las herramientas de sanción que considere el derecho penal para garantizar la implementación del trabajo en beneficio de la comunidad en Colombia.</u></p> <p>Artículo 3º. Adiciónese el artículo 38-O a la Ley 599 de 200, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 38-O. Trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la prisión y la multa. El trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la prisión y la multa</p>	<p>consistirá en el servicio no remunerado que, en libertad o como acompañante de la pena de prisión, ha de prestar la persona que sea condenada, a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, mediante trabajos en beneficio de la comunidad en el lugar de su domicilio o aquél que determine el juez.</p> <p>El sustituto podrá ser solicitado por el condenado independientemente de que se encuentre con orden de captura o privado de su libertad, salvo cuando la persona haya evadido voluntariamente la acción de la justicia.</p> <p>El trabajo en beneficio de la comunidad puede ser sustituido por la detención preventiva o la detención en el lugar de residencia en los mismos casos que procede la prisión domiciliaria. En estos casos, se aplicará el mismo régimen previsto para este mecanismo sustitutivo de la prisión.</p> <p>El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el caso, previo consentimiento del condenado, podrá sustituir la pena de prisión por la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, durante la cantidad de horas que determine al momento de dictar la sentencia o en cualquier momento dentro de la ejecución de la misma.</p> <p>Parágrafo 1. El trabajo en beneficio de la comunidad tendrá, entre otras, las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La jornada de trabajo en beneficio de la comunidad se deberá cumplir con un mínimo de cinco (5) horas y un máximo de veinte (20) horas semanales. En ningún caso, la jornada de trabajo será superior a ocho (8) horas diarias. 2. La realización del trabajo en beneficio de la comunidad no podrá interferir con la jornada laboral o educativa de la persona. 3. Puede ser aplicada como pena sustitutiva, como pena subsidiaria en caso de impago de multa o como pena originaria. 4. Debe existir consentimiento del condenado. 5. Se debe establecer el cumplimiento de condiciones mínimas. 6. Debe haber control y supervisión por la administración del sistema. 7. Debe ser clara la regulación del incumplimiento. 8. Se debe establecer la conexión entre el trabajo y el delito cometido, mediante la aplicación de prácticas restaurativas. 9. Debe ostentar una utilidad pública. 10. Debe propender por la cobertura de la Seguridad Social. <p>Parágrafo 2. Acompañamiento del trabajo en beneficio de la comunidad con algunas privaciones de otros derechos. El trabajo en beneficio de la comunidad podrá estar acompañado de la privación de algunos derechos enumerados en los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de este Código, en el lugar que el juez determine.</p> <p>Artículo 4º. Adiciónese un artículo 38-P a la Ley 599 de 200, el cual quedará así:</p>
--	---

Artículo 38-P. Requisitos para conceder el trabajo en beneficio de la comunidad. Son requisitos para conceder el trabajo en beneficio de la comunidad:

1. Que la pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años.
2. Que no se trate de crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad, genocidio, delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, otras graves violaciones de derechos humanos o delitos dolosos contra la administración pública, delitos contemplados en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, incluyendo el homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, y aquellos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.
3. Que no exista una condena en firme por otro delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo acto punible.
4. Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones:
 - a. No cambiar de residencia sin autorización previa del funcionario judicial.
 - b. Que dentro del término que fije el juez sean reparados los daños ocasionados con el delito.
 - c. Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la pena cuando fuere requerido para ello.
 - d. Cumplir las condiciones de seguridad que le hayan sido impuestas en la sentencia, las contenidas en los reglamentos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec y las adicionales que impusiera el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo 38-Q a la Ley 599 de 200, el cual quedará así:

Artículo 38-Q. Ejecución de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutiva de la prisión. La ejecución de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad se cumplirá en el lugar que determine el juez.

El juez podrá ordenar, si así lo considera necesario, el acompañamiento de un mecanismo de vigilancia electrónica, con el fin de cumplir las condiciones de seguridad que le hayan sido impuestas en la sentencia, las contenidas en los reglamentos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec y las adicionales que impusiera el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. El juez podrá autorizar al condenado a trabajar y estudiar.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo 38-R a la Ley 599 de 200, el cual quedará así:

Artículo 38-R. Control de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad. El control sobre esta medida sustitutiva será ejercido por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad con apoyo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec.

El Inpec deberá realizar visitas periódicas al lugar determinado para cumplir el trabajo en beneficio de la comunidad y le informará al despacho judicial respectivo sobre el cumplimiento de la pena.

Con el fin de contar con medios adicionales de control, el Inpec suministrará la información de las personas cobijadas con esta medida a la Policía Nacional, mediante el sistema de información que se acuerde entre estas entidades.

Parágrafo. La persona será responsable de su propio traslado a las respectivas diligencias judiciales y para recibir asistencia médica, cuando sus condiciones de salud así lo requieran, sin embargo, deberán acreditar esta situación ante las autoridades judiciales y penitenciarias, a través de las constancias correspondientes.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo 38-S a la Ley 599 de 200, el cual quedará así:

Artículo 38-S. Redención de pena durante el trabajo en beneficio de la comunidad. La persona sometida a trabajo en beneficio de la comunidad podrá solicitar la redención de pena por trabajo o educación ante el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de acuerdo con lo señalado en este Código.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 42 de la ley 599 de 2000 modificado por el artículo 6 de la Ley 2197 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 42. Destinación. Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria. Se consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial. Estos recursos podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional. De igual forma, podrán cofinanciar la institucionalidad del trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, incluyendo la pedagogía a los funcionarios judiciales para su aplicación.

PARÁGRAFO. El procedimiento administrativo de cobro coactivo por concepto de multas será de responsabilidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Artículo 9°. Financiación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y sus entidades adscritas, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y demás entidades del orden nacional competente, podrán suscribir convenios con entidades territoriales, organizaciones sin ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada, con el fin de implementar las disposiciones de las que trata esta ley.

Artículo 10°. Reglamentación. El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec, generarán en un plazo de doce meses desde la entrada en vigencia de esta ley, la reglamentación necesaria para lo de su competencia.

Artículo 11°. Sistema de evaluación. Créese el sistema de evaluación y seguimiento a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo, para evaluar anualmente la implementación de lo contenido en esta ley. Su objetivo será medir la eficacia de los programas de trabajo en beneficio de la comunidad y hacer los ajustes necesarios.

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

Firma,

GUIDO ECHEVERRÍ PIEDRAHITA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 21 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 290 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Guido Echeverry P.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2023

"Por la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"

I. PRESENTACIÓN:

El suscrito Senador de la República, Guido Echeverri Piedrahita, en coautoría con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), representado por el director General, Teniente Coronel Daniel Fernando Gutiérrez Rojas, y la Fundación Movimiento Cárceles al Desnudo, representada por Esmeralda Echeverry Castaño, crearon el Observatorio de Derechos Humanos del Sistema Carcelario, cuya instalación ocurrió durante el mes de diciembre de 2022 en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá 'La Picota'.

Conscientes de la necesidad de crear alternativas diferentes a la prisión para enfrentar la conflictividad social, el Observatorio de Derechos Humanos del Sistema Carcelario elaboró conjuntamente este proyecto de ley para promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano.

II. OBJETO:

Esta iniciativa tiene por objeto promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, con el fin de aumentar la eficiencia en la administración de justicia, la resocialización y humanización de las penas, la aplicación de justicia restaurativa, evitar la reincidencia y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

III. MOTIVACIÓN:

La Corte Constitucional a través de las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, con el objeto de reconocer deficiencias estructurales y no aisladas sobre la grave situación en los centros de reclusión, lo cual conlleva a la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad; contexto que se extendió en la sentencia SU-122 de 2022, a los centros de detención transitoria (inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata -JRI-, entre otros).

En efecto, la pena privativa de la libertad ha sido aplicada como pena principal y casi exclusiva a través del tiempo en Colombia, aún cuando la capacidad de la pena de prisión para prevenir o reducir la comisión de delitos no ha probado su éxito en el curso de los años. Esta tendencia se ha visto reflejada en la práctica judicial colombiana, donde se utilizan penas privativas de la libertad de manera sistemática y sin considerar otras opciones de sanción penal.

En todo caso, la ley 599 de 2000 considera tres tipos de penas principales: la pena privativa de la libertad, la multa y cualquier pena accesoria privativa de otros derechos que no obre como principal. Las penas privativas de otros derechos incluyen aquellas sanciones que suponen una restricción al ejercicio de uno o varios derechos diferentes a los limitados por la pena privativa de la libertad, así sean aplicadas de manera principal o subsidiaria, como el tratamiento, distintas prohibiciones y privaciones, inhabilitaciones para ejercer cargos públicos y el trabajo en beneficio de la comunidad (Rubiano y Ángel, 2007).

La escasa implementación de medidas alternativas a la pena privativa de la libertad se suma a la inexistente oferta institucional en todas las regiones del país. Muchas personas que han sido detenidas no tienen acceso a programas de capacitación laboral, ayuda para encontrar empleo y servicios de consejería que podrían ayudarles a reintegrarse en la sociedad de manera efectiva. La falta de medidas alternativas a la pena privativa de la libertad ha contribuido a una sobrepoblación en las cárceles y un aumento en la tasa de reincidencia.

En ese sentido, la idoneidad de la pena privativa de la libertad en cárceles puede ser cuestionada desde varios frentes. Por un lado, deben considerarse los enormes costos económicos que implica mantener a una persona privada de la libertad. Además de que se necesita la edificación de nuevos y más grandes centros de detención, debe contarse con una gran burocracia estatal que administre y se encargue de estos asuntos y, por supuesto, el Estado debe asumir los costos de alimentación, salud, vigilancia y demás cargos que demanda el cuidado de una persona privada de la libertad. La prisión también acarrea costos en los derechos humanos, dado que afectar la libertad de una persona conlleva, además, a afectar su salud, su integridad, restringir sus capacidades de educación, de recreación o de trabajo. También tiene un impacto sobre su núcleo familiar y social, especialmente en el goce efectivo de los derechos de las personas que estén a su cargo (Tamayo & Ciprián, 2021).

Los altos costos del sistema penitenciario hacen evidente la insostenibilidad de la declaración del estado de cosas inconstitucional, en los últimos años se han creado más tipos penales, se han incrementado las penas carcelarias y se han restringido las posibilidades de libertad por diferentes vías. Ejemplos de ello son las leyes 1142 de 2007, 1153 de 2011, 1474 de 2011, 1761 de 2015, 1774 de 2016 y 1944 de 2018 (Tamayo & Ciprián, 2021).

IV. AVANCES EN LA MATERIA:

A pesar del mandato de racionalización del aparato carcelario como consecuencia de la declaración del estado de cosas inconstitucional, en los últimos años se han creado más tipos penales, se han incrementado las penas carcelarias y se han restringido las posibilidades de libertad por diferentes vías. Ejemplos de ello son las leyes 1142 de 2007, 1153 de 2011, 1474 de 2011, 1761 de 2015, 1774 de 2016 y 1944 de 2018 (Tamayo & Ciprián, 2021).

Con el paso del tiempo, el aumento de las penas de prisión no ha estado acompañado del fortalecimiento de la infraestructura en las cárceles y los centros de reclusión, ni de las funciones de resocialización y prevención especial de las penas, como tampoco de procesos más eficientes en la administración de justicia al interior del país. Ejemplo de esto, es que mientras en el año 2008 había 69.979 personas en establecimientos supervisados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), para diciembre de 2018 la cifra se incrementó a 119.172 personas.

La Corte Constitucional ha ordenado la reducción de la población bajo responsabilidad de los centros penitenciarios y carcelarios. Para la rama legislativa del poder público y el Gobierno Nacional, esto implica la necesidad de discutir y aprobar reformas al sistema penal por medio de la aplicación de reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, que ordenan que las personas que ingresan a cada cárcel no puedan ser superiores a las que salen de ésta, así como también que en los casos en donde se presenta hacinamiento, la cifra de egresos debe superar la de ingresos de nuevos presos en los centros penitenciarios (Tamayo & Ciprián, 2021).

En este sentido, los subrogados penales son medidas alternativas a la privación de libertad que se imponen como una forma de cumplimiento de una condena impuesta por un juez competente. Éstos se utilizan como una forma de reducir la sobrepoblación carcelaria, así como también para promover la reinserción social de los condenados, ya que les ofrece la posibilidad de continuar con algunas de sus actividades diarias y mantener su vínculo con la sociedad.

En esta vía, el pasado 08 de marzo fue promulgada la Ley 2292 de 2023 'Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el código penal, la ley 750 de 2002 y el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones'. Esta norma establece en el alcance la aplicación de sus disposiciones para mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, o condenadas a otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a 8 años de prisión, en los cuales se demuestre por cualquier medio de prueba que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afectan la manutención del hogar, quienes podrán obtener como medida sustitutiva de la pena de prisión el servicio de utilidad pública.

En esta ocasión, con la iniciativa que se pone a consideración del Honorable Senado de la República, se busca ampliar el alcance a la medida de trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutiva de la pena de prisión, así como también fortalecer la institucionalidad de esta figura por medio de mecanismos de financiación, pedagogía a los jueces y funcionarios judiciales, la posibilidad de firmar convenios entre entidades del orden nacional, territorial, organizaciones sin ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada, con el fin de dotar al país de capacidades que permitan progresivamente atender los fines de resocialización y prevención especial de las penas.

La experiencia del Observatorio de Derechos Humanos del Sistema Carcelario muestra que de la mano con la implementación del trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la pena de prisión, conviene desarrollar programas de fortalecimiento institucional, capacitación a los profesionales involucrados en la implementación de estos programas, así como también medidas efectivas de seguimiento y monitoreo.

En primer lugar, se requiere capacitación y entrenamiento para los jueces, fiscales, abogados y trabajadores sociales que participan en la implementación de programas de trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la pena de prisión. Esto les permitirá entender los objetivos y las características de estos programas y aplicarlos adecuadamente. Los programas de capacitación y entrenamiento para los funcionarios judiciales y trabajadores sociales participantes, incluyen el enfoque de justicia restaurativa que busca la armonía entre las partes afectadas por un delito, mientras promueve la rehabilitación y la reparación en lugar de la retribución y el castigo.

También es deseable acompañar los programas de capacitación y entrenamiento con programas de gestión de proyectos y programas que permitan el intercambio de experiencias. Los primeros, para ayudar a los trabajadores sociales y otros profesionales

<p>involucrados en la implementación de proyectos de trabajo comunitario a desarrollar habilidades de planificación, ejecución y evaluación de proyectos. Los segundos, para aprender de las experiencias de otros países y adaptar las mejores prácticas al contexto local.</p> <p>En segundo lugar, se necesita un sistema efectivo de supervisión y monitoreo para garantizar que los condenados cumplan con las condiciones de su sentencia y para asegurar que los proyectos de trabajo en beneficio de la comunidad se lleven a cabo de manera efectiva. Esto incluye establecer criterios claros para la ejecución de las medidas de trabajo comunitario, designar un supervisor, establecer un plan de trabajo, monitorear el progreso del trabajo, informar al tribunal y proporcionar capacitación. Se trata de una tarea de importancia estratégica para la efectividad de la medida, que puede corresponder al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a través de su fortalecimiento institucional.</p> <p>En tercer lugar, se deben desarrollar proyectos que sean apropiados para los condenados y que estén diseñados para cumplir con los objetivos de rehabilitación y reinserción social. La experiencia internacional permite incluir programas como la limpieza de parques y calles, el mantenimiento de instalaciones de las entidades públicas, algunas actividades de construcción y reparación, el trabajo en jardinería y agricultura, actividades de mentoría y tutoría, además del trabajo en organizaciones benéficas, como comedores comunitarios, refugios para personas sin hogar o programas de ayuda a personas de la tercera edad, los cuales pueden ofrecer habilidades valiosas para involucrarse en actividades que benefician a la comunidad.</p> <p>En cuarto lugar, es deseable implementar un sistema de evaluación y monitoreo para medir el impacto de los programas de trabajo en beneficio de la comunidad en la reincidencia y en la reducción de la sobrepoblación carcelaria.</p> <p>Finalmente, es importante establecer asociaciones con organizaciones comunitarias para promover la identificación de necesidades locales, la consulta y comunicación con la comunidad, el establecimiento de objetivos claros, la planificación del proyecto y la evaluación y los ajustes del proyecto cuando llegue a su fin. La colaboración efectiva entre el trabajo en beneficio de la comunidad y las organizaciones comunitarias puede llevar a proyectos exitosos que puedan ser replicados progresivamente.</p> <p>V. EXPERIENCIA COMPARADA:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación penal de Francia: En su artículo 131 – 8 y 131 – 17 del Código Penal Francés se contempla la imposición de esta pena como sanción accesoria para las contravenciones de quinta clase y para delitos contra la seguridad en el tráfico previstos en el Código de circulación, mas no para penas privativas de libertad. - Legislación penal en Portugal: Se contempla esta pena en el artículo 58,1 del Código Penal como sanción sustitutiva a la pena de prisión hasta de 1 año. - Legislación Penal en Brasil: De las penas alternativas que establece la legislación penal brasileña, la prestación de servicios a la comunidad es la medida con mayor índice de aplicación. En ella se impone a la persona condenada la obligación de trabajar gratuitamente por un periodo de tiempo establecido por el Juez, el cual normalmente es de una hora diaria, para evitar inconvenientes con el horario habitual de trabajo del condenado; el servicio es prestado en instituciones como hospitales, orfanatos y entidades estatales. - Legislación penal en México: Como pena sustitutiva de la prisión, hasta por 4 años de duración (art. 70 CPF). La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que a un reo "no se le puede negar el beneficio de pena "sustitutiva", establecido en el Código Penal Federal, si aún no existe una sentencia por un delito doloso que cometió con anterioridad. Los límites mínimo y máximo son 36 y 936 horas, calculando que si el sentenciado las cumple en el tiempo máximo que permite la Ley Federal del Trabajo -tres horas por día y máximo tres días por semana- le puede llevar desde 30 días hasta dos años. - Legislación penal de Alemania: Bajo el artículo 293 del StGB alemán de 1975, se facultó a todos los estados federales a reglamentar, mediante normas propias de cada estado, la posibilidad de cumplir con trabajo en beneficio de la comunidad en caso de no pago de multa, facultad que todos los estados han hecho uso, regulando la responsabilidad subsidiaria con 6 días de trabajo por cada día de multa. - Legislación penal de Portugal: Esta pena contemplada en el artículo 48 del CP, es sustitutiva de la multa y no está vinculada a la previa determinación de la insolvencia del penado, aunque se ha venido discutiendo si debe o no ser una pena autónoma. - Legislación penal de Suiza: El artículo 49 del Código Penal Suizo contempla esta pena en caso de no pago de multa.
<ul style="list-style-type: none"> - Legislación penal de España: El Código Penal Español incluye los trabajos comunitarios en beneficio de la comunidad en la clasificación de las penas según la gravedad, estableciéndose como pena menos grave si su duración es entre 3 y 180 días, y como pena leve si su duración oscila entre 1 y 30 días. <p>Así mismo, el artículo 39 recoge expresamente esta sanción dentro de las penas privativas de derechos, naturaleza que ha sido también corroborada por el artículo 2.º del Real Decreto 515 de 2005, el cual hace una definición de los trabajos en beneficio de la comunidad como una pena privativa de derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En los Estados Unidos, existen varios mecanismos de trabajo comunitario como sustitutivo de la pena de prisión, anotando que la elegibilidad para estos programas varía según la legislación de cada estado y la gravedad del delito cometido. Estos programas están diseñados para ser un sustituto de la pena de prisión, por lo que los condenados pueden estar sujetos a supervisión y monitoreo por parte de las autoridades penitenciarias para asegurarse de que cumplen con los términos de su sentencia. Algunos de ellos incluyen: <ol style="list-style-type: none"> a. Trabajo voluntario en organizaciones sin fines de lucro: los condenados pueden realizar trabajo voluntario en organizaciones sin fines de lucro, como refugios de animales, hospitales, bibliotecas públicas, entre otros. b. Programas de limpieza y mantenimiento: los condenados pueden participar en programas de limpieza y mantenimiento de parques, calles y edificios públicos. c. Programas de construcción y reparación: los condenados pueden participar en programas de construcción y reparación de viviendas para personas de bajos ingresos o en proyectos de mejora de infraestructuras comunitarias. d. Programas de educación y capacitación: los condenados pueden participar en programas de educación y capacitación para mejorar sus habilidades y aumentar sus oportunidades de empleo. <p>VI. FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA PENA A TRAVÉS DEL TRABAJO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD:</p>	<p>En Colombia, la Constitución Política y el Código Penal establecen que las funciones de la pena son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención general: La pena tiene como objetivo disuadir a los ciudadanos de cometer delitos, estableciendo una sanción que genere desaliento frente a la comisión de éstos. - Prevención especial: La pena busca que el delincuente aprenda de su error y no vuelva a delinquir en el futuro. Se busca prevenir que el delincuente cometa futuros delitos y se reintegre a la sociedad. - Reinserción social: La pena tiene como finalidad que el delincuente tenga una oportunidad de rehabilitarse y reintegrarse en la sociedad. Se busca que el delincuente adquiera habilidades y valores que le permitan una reinserción social efectiva. - Retribución justa: La pena tiene como finalidad reparar el daño causado a la víctima o a la sociedad. - Protección al condenado: Los condenados tienen derecho a la protección de su integridad personal, a la atención médica, a una alimentación adecuada, al acceso a la educación y al trabajo, entre otros. La pena debe ser impuesta de manera que se respeten los derechos humanos del condenado y se evite cualquier tipo de violación a su integridad física, psicológica o emocional. <p>El trabajo en beneficio de la comunidad como pena sustitutiva de la prisión, consiste en un enfoque efectivo para fortalecer la función de prevención especial y reinserción social, considerando las siguientes razones:</p> <p>En primer lugar, fomenta la responsabilidad, al requerir que los condenados asuman el compromiso de reparar el daño causado a la comunidad, obligándolos a enfrentar las consecuencias de sus acciones. Esta experiencia puede motivar a los delincuentes a cambiar su comportamiento y prevenir la comisión de futuros delitos.</p> <p>En segundo lugar, proporciona una oportunidad de aprendizaje, permitiendo que las personas encuentren motivaciones para aprender habilidades valiosas y desarrollar una ética de trabajo sólida. El trabajo en beneficio de la comunidad puede incluir la formación en habilidades específicas, tales como carpintería, jardinería, limpieza, y otras, lo que les permitirá desarrollar habilidades útiles para su vida cotidiana y su futuro profesional.</p> <p>En tercer lugar, fomenta la interacción social, ya que puede brindar a quienes delinquen la oportunidad de interactuar como miembros de la comunidad, lo que les permite trabajar en equipo para lograr objetivos comunes y fomentar sus habilidades sociales.</p>

Finalmente, promueve la reintegración social, por medio del trabajo conjunto en proyectos que beneficien a la comunidad, lo cual contribuye a desarrollar un sentido de conexión y contribución positiva con la sociedad.

VII. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones presentadas, se propone al Honorable Senado de la República dar trámite a esta iniciativa cuyo objeto es promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, aumentar la eficiencia en la administración de justicia, fortalecer el fin de las penas a través de la resocialización de las personas, la aplicación de la justicia restaurativa, evitar la reincidencia y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

VIII. BIBLIOGRAFÍA:

- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal Colombiano.
- Ley 2292 de 2023 "Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el código penal, la ley 750 de 2002 y el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones".
- Corte Constitucional. Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.
- Rubiano, Diana y Juan Ángel. "El trabajo en beneficio de la comunidad como pena alternativa a la prisión y su necesidad de implantación en Colombia". Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2007.
- Tamayo, F & Ciprian, H. 2021. "Hacia el retroceso de la prisión: retos y posibilidades de las penas alternativas y extramurales en Colombia". Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2021.
- Zorro, Angela. "Los costos del encarcelamiento en Colombia". Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2021.
- Mendieta, M. 2018. Justicia penitenciaria: Penas alternativas, penas sustitutivas y subrogados penales en Colombia. Una mirada hacia la resocialización y humanización a partir de la ley 599 de 2000. Universidad Libre. Bogotá D.C..

15
PORTODOLO QUE NOS UNE
 f Guido Echeverry Piedrahita @ Guido Echeverry v Guido Echeverry

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 21 del mes Marzo del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 290 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: Mrs. Guido Echeverry P.

 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES

Bogotá D.C., 21 de marzo de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.290/23 Senado "POR LA CUAL SE PROMUEVE EL TRABAJO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN EL SISTEMA PENAL COLOMBIANO, SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 599 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 21 DE 2023

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2023 SENADO

por medio del cual se crea el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario (ICMA) se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ___ DE 2023

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO - ICMA- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Se autoriza al Gobierno Nacional la creación del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural...

El ICMA tendrá la autoridad de intervenir directamente en el acopio y control de existencias agrícolas con la finalidad de garantizar el abastecimiento alimentario a toda población y estabilizar los precios de los mismos.

Parágrafo primero. Por la naturaleza de su objeto, el ICMA servirá de soporte para las políticas del desarrollo rural del país que impulse el Ministerio de Agricultura.

Parágrafo segundo. Para efecto de los objetivos y funciones del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, se entiende por zonas marginales toda región alejada de los centros de consumo ya sea por distancia o insuficiencia de vías de acceso...

Parágrafo tercero. El Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, será una entidad descentralizada, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio...

En épocas excepcionales de desastres la Dirección General del ICMA podrá cumplir sus funciones en cualquier zona del país, mientras esta situación persista. También en el Estado de Emergencia, la cual podrá obedecer a motivos de orden económico, social y ecológico o grave calamidad pública.

Parágrafo cuarto. En cada municipio con una población igual o superior a diez mil (10.000) habitantes, el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, instalará un centro de acopio de alimentos con los operadores que estime conveniente según el volumen de producción agropecuaria.

comercialicen en el territorio nacional garantizando la objetividad en la implementación de los precios.

Los productos importados o producidos nacionalmente con materias primas importadas, no se podrán negociar, comercializar, con precios inferiores a los precios de sustentación asignados por el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario-ICMA- dentro y fuera del territorio colombiano.

2.2.5. Vigilar, controlar y regular los precios de compra y venta de los productos de las cadenas agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola que se producen y se comercialicen en el territorio nacional en las centrales de abastos, grandes superficies, plazas de mercado, establecimientos mayoristas, minoristas, comerciantes informales, consumidor final y comercio en general.

2.2.6. Vigilar y controlar de la importación y comercialización de los productos de las cadenas agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola que se producen y se comercialicen en el territorio nacional utilizados como materia prima para su transformación industrial o equivalentes y de los insumos agropecuarios.

2.2.7. Apoyar, acompañar y capacitar técnicamente al sector rural, para el desarrollo y creación de plataformas de ventas en la cual el campesino podrá comercializar sus productos agrícolas, pecuaria, pesquera, acuícola y forestal que se producen en el territorio nacional sin la necesidad de la intermediación de terceros.

El Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, en todo momento propenderá por la compra directa de los productos que provengan del campesino, las agrupaciones, organizaciones y/o cooperativas de agricultores en aras de una mejor retribución.

2.2.8. Regular los pesos y medidas y exhibición de los productos de la cadena agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola y forestal y dará los lineamientos para el etiquetado en la comercialización de dichos productos.

2.2.7. Fomentar y garantizar los mecanismos de aseguramiento y cobertura frente a la volatilidad de precios y cosechas que enfrentan los productores en Colombia.

2.2.8. Producir, almacenar, procesar, empaquetar, transportar y comercializar con entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional todos los productos de las cadenas agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola, forestal, y los insumos agropecuarios.

Artículo 3. De encontrarse faltas o irregularidades durante las gestiones de control y vigilancia desarrolladas en la presente Ley, las autoridades competentes, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantarán el proceso sancionatorio de acuerdo con la normatividad vigente, siendo parte activa El Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, quien podrá intervenir en el mismo.

Artículo 4. El Gobierno Nacional contará con 12 meses a partir de la promulgación de esta ley para reglamentar el funcionamiento del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-, determinar los Organismos de Dirección y Administración del Instituto; asignar el Patrimonio y Fondos Especiales; Contratación y/o Desincorporación de Activos; el recibo de donaciones o daciones de organismos nacionales o internacionales que fortalezcan el patrimonio del Instituto.

En los municipios donde no sea posible la instalación de centro de acopio, los productos serán recibidos para su comercialización por los centros de acopio más cercano al sitio de producción.

Artículo 2. Funciones y Facultades del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario -ICMA-. En desarrollo de sus objetivos, el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA- cumplirá funciones y tendrá facultades:

- 2.1. Funciones. Serán funciones del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-:
2.1.1. Comprar cosechas en zonas marginales de acuerdo con los precios establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2.1.2. Fijar precios de sustentación y adquirir productos para asegurar ingresos mínimos a los agricultores o para estimular la producción de alimentos.
2.1.3. Importar y distribuir, al por mayor, alimentos básicos cuando se den graves situaciones de desabastecimiento o fallas del mercado, calificadas como tales por la Junta Directiva, con el voto favorable de los ministros de Agricultura y de Hacienda y Crédito Público o sus delegados.
2.1.4. Definir una política de importaciones y exportaciones que pueda incidir sobre la eficiencia en la asignación de recursos para el agro y sobre la distribución del ingreso.
2.1.5. Apoyar o realizar la distribución minorista de productos básicos en zonas marginales.
2.1.6. Cofinanciar los estudios, diseños y construcción de infraestructura física de comercialización en zonas marginales.
2.1.7. Conservar existencias mínimas de seguridad de algunos productos básicos, especialmente de granos, para atender circunstancias extremas de desabastecimiento que no puedan ser superadas de inmediato en el mercado interno o con importaciones;
2.1.8. Las demás que se le atribuyan por la ley o por el Gobierno Nacional.

2.2. Facultades. Serán facultades del Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario - ICMA-:

- 2.2.1. Administrar y programar áreas de producción y mercantizar semillas y material vegetal, así como para los demás productos de las cadenas agropecuarias, que se gesten y se comercialicen en el territorio nacional.
2.2.2. Fijará precios de sustentación con el criterio de buscar una adecuada asignación de los recursos en la economía campesina.
2.2.3. Adicionalmente, tendrá facultades de vigilancia, control y regulación de los costos de producción dentro de toda la cadena alimenticia, incluyendo el costo de transporte y fletes de dichos productos.
2.2.4. Ordenar, formular, implementar, inspeccionar, vigilar y controlar los precios de sustentación de las ventas en las cadenas agropecuarias que se producen y se

Artículo 5. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Berence Bedoya Pérez
BERENCE BÉDOYA PÉREZ
Senadora de la República - Partido ASI

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 21 del mes Marzo del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 291 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Berencia Bedoya Pérez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto crear el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario – ICMA-, encargado de ordenar, formular, controlar, implementar las políticas públicas de mercadeo agropecuario y se le asignan funciones y facultades, en aras del fortalecimiento de la producción agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola, forestal, insumos agropecuarios, implementación de la asistencia técnica en las zonas rurales frente a los métodos de producción más eficiente para mejorar la economía campesina con más garantías de precios y comercialización.

Adicionalmente el ICMA tendrá la autoridad de intervenir directamente en el acopio y control de existencias agrícolas con la finalidad de garantizar el abastecimiento alimentario a toda población y estabilizar los precios de los mismos. Así mismo servirá de apoyo a las políticas del desarrollo rural del país que impulse el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura.

FUNDAMENTOS GENERALES

Lo primero a advertir en reconocimiento de los derechos de autor, que el presente proyecto de ley se fundamentó y estructuró con base en el Decreto N°2136 de 1992 por el cual se reestructuró el Instituto, el Decreto N°2420 de 1968, que le cambió la denominación del antiguo Instituto Nacional de Abastecimiento – INA-, por el de Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA-, la Ley 5ª de 1944, en el Decreto Legislativo N°0040 de 1958 y en el proyecto de Ley N°188 de 2020 – Cámara-, tramitado en el anterior cuatrienio de la autoría de los HH.RR y HH.SS. Cesar Pachón, Albel Jaramillo, Aquileo Medina, Luvi Katherine Miranda, Inti Asprilla, Alejandro Carlos Chacón, Ángela Robledo, Luciano Grisales, Flora Perdomo, Cesar Ortiz, Teresita Enriquez, Crisanto Pisso, Nicolas Albeiro Echeverry, Oscar Camilo Arango, Karen Cure, Alonso del Río, Franklin Lozano, Ángel María Gaitán y los Senadores de la República Feliciano Valencia, Iván Cepeda, entre otros.

En Colombia hay una problemática actual y es que se ha generado desplazamientos de la población rural hacia las ciudades y por ende esto dio lugar a que lo rural pasara a un segundo plano, estos desplazamientos son debido a que en el campo no hay oportunidades de progreso económico, por el mal manejo de la producción agropecuaria, acompañado de las malas prácticas de producción con fertilizantes, el alto costo de semillas importadas o suministrados que aunque Colombia es un país que podría generarlas las está importando y por el mal manejo de los precios de sustentación de los productos en el país.

En la actualidad la producción agrícola del país atraviesa por una crisis generalizada, fundada en el alto costo de los insumos y fertilizantes y el fenómeno de la intermediación que aprovecha las diversas dificultades que tiene el campesino para sacar sus productos al mercado.

No debemos olvidar al campesinado ya que son ellos los que han logrado realizar una sostenibilidad alimentaria a lo largo de décadas en nuestro país y es a ellos que el gobierno Nacional debería priorizar por ser los que coadyuvan al crecimiento económico de nuestra nación, por ello se hace necesario implementar políticas y mecanismos de especial protección en la comercialización de sus productos, lo que implica una modificación palpable de su naturaleza actual de mercadeo que de una remuneración justa, suficiente y equitativa de sus productos y así disminuir el fenómeno de la pobreza en la cual se encuentra una gran parte de los agricultores campesinos. En efecto, a pesar de las dificultades por las que atravesó el mundo por la pandemia del COVID-19, de la cual no fue ajena Colombia, mediante la agricultura fue posible garantizar las necesidades alimentarias de la población, justo en un momento en que la producción nacional disminuyó a los índices más bajos.

En la Constitución Política de Colombia en el capítulo II está reconocido el campesino como sujeto de especial protección de derechos específicamente en los artículos 64, 65 y 66 por el cual el Estado tiene el deber y la obligación de crear las condiciones necesarias que permitan el acceso a los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa, a la vivienda, a los servicios de educación, salud, crédito, a la comercialización de los productos y a dar asistencia técnica para mejorar la calidad de vida de los campesinos¹.

En la Sentencia C-180 de 2005, el honorable, M. P. Humberto Sierra Porto afirmó: "Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo"².

El injusto capital que reciben los campesinos por el producto y por el trabajo realizado, nos muestra que debemos crear acciones que garanticen un pago justo y equitativo siendo este al mismo tiempo proporcional al trabajo realizado y de allí sacar un precio de sustentación del producto antes de ser adquirido por intermediarios que se quedan con gran parte de las ganancias.

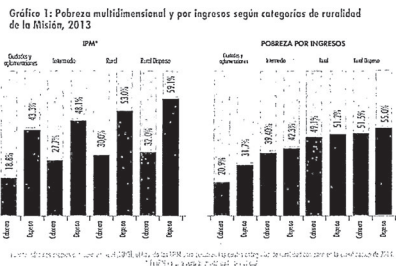
Las causas de la pobreza campesina generalmente se encuentran en el acceso a tierras, el tamaño de las explotaciones y por los bajos precios de sustentación en los productos generando con ello una baja remuneración por el trabajo realizado en el campo.

Los niveles de pobreza en las zonas rurales se miden por los ingresos y los indicadores de pobreza multidimensional que se tienen por el acceso a bienes de interés social y la calidad de vida. La pobreza alcanza las cabeceras de los municipios rurales y rurales dispersos niveles de 30% y 32% concluyendo que la mitad de la población es pobre por los ingresos, independiente de que si viven o no en las cabeceras o en las zonas rurales dispersas.

¹ Constitución Política de Colombia artículos 64, 65 y 66.

² C. C. Const. C-180 del 01/03 de 2005 M. P. Humberto Sierra Porto. Recuperada en: <https://www.conteconstruccion.gov.co/portal/2005/C-180-05.html> - <https://www.conteconstruccion.gov.co/portal/2005/C-180-05.html>

ACÍVIVE LA DEMOCRACIA



Es pertinente impedir situaciones que pongan en riesgo la Soberanía alimentaria, mediante la adecuación y materialización de la comercialización y mercadeo de los productos agropecuarios, el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas y el amparo a los riesgos del mercado a los cuales nos enfrentamos en la actualidad.

CONTEXTO

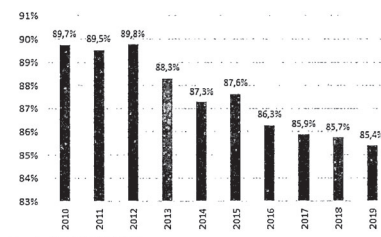
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS INGRESOS DE LOS HABITANTES RURALES COLOMBIANOS POR LOS BAJOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS.

El sector agropecuario en Colombia ha estado insuficientemente diversificado. En las últimas décadas se percibe una creciente actividad minera. Para nadie es un secreto que la minería ha entrado en conflictos con las actividades agropecuarias en especial por el uso del agua, el uso del suelo, y la mano de obra, los dos primeros son mal usados por el mal manejo de los suelos y del agua pero el último que es la mano de obra se ha visto beneficiada ya que incrementa los ingresos de los habitantes rurales pero reduce el trabajo en el campo ya que reduce la competitividad de la producción agropecuaria por el poco ingreso económico que deja a los campesinos dedicados a estas actividades. Esto sumado al hecho de que la minería constituye una actividad limitada y finita.

El sector agropecuario en el último cuarto de siglo señala un comportamiento decepcionante. Su participación en el PIB ha colapsado y últimamente con mayor rapidez, indicando que se ha roto las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general.

Los trabajadores del sector rural; tanto agropecuarios como no agropecuarios, carecen de los mecanismos de protección social como lo son: un salario digno por la mano de obra campesina calificada y no calificada, el sistema pensional, protección por riesgos profesionales, acceso a cajas de compensación, salud y educación por ello hay una alta y mayor incidencia de pobreza de los adultos mayores rurales.

Gráfico 21. Porcentaje de ocupados que NO cotizan a pensiones en la zona rural



Fuente: GEIH-DANE (2020).

El acceso a bienes y servicios tampoco es lo suficiente porque no garantiza una efectiva inclusión productiva ya que esta dependerá de las condiciones del mercado que es de allí donde el trabajador rural recibirá su remuneración.

En la población rural, las mujeres enfrentan desventajas adicionales a pesar de que en las últimas décadas a nivel empleo y protección social ha mejorado, pero aun ellas siguen estando en desventaja frente a hombres rurales y mujeres urbanas. Tienen una mayor probabilidad de ser pobres, por estar peor remuneradas y en su gran mayoría tienen un empleo informal.

Estas mujeres en su esfuerzo de lograr mayor educación que los hombres no se ha visto en mejores oportunidades de trabajo remunerado y, por lo contrario, tienen una carga excesiva de actividades sin remuneración ni reconocimiento.

Por otra parte, el crecimiento del sector agropecuario en Colombia en los últimos años fue muy inferior a los de otros países latinoamericanos, en los países como Brasil, Costa Rica, Perú, Chile, Ecuador y Nicaragua han crecido en un 3% mientras que Colombia fue de un 2.3%, ubicándose por debajo del promedio.

La caída en la participación del sector en el PIB medida a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo. En efecto, dicha participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a comparación de los años 70, cuando se estima en precios constantes. Esto refleja una reducción en el precio relativo de la producción agropecuaria medida a través de los deflatores del PIB. En efecto, a largo plazo, el precio relativo del valor agregado se ha reducido aproximadamente a la mitad.

La Investigación, el Desarrollo Tecnológico e Innovación es una pieza clave de la competitividad del sector agropecuario, para alcanzar diversos objetivos de los productores que impactan positivamente la rentabilidad, como son: la eficiencia, la optimización de procesos, las mejoras en la calidad, la sostenibilidad ambiental, la

reducción de los riesgos, el desarrollo de nuevos productos, y el alcance de nuevos mercados, entre otros.

El sistema colombiano de innovación agrícola afronta imperfecciones, que dan como resultado una escasa inversión privada, una baja oferta de conocimientos adaptados a la demanda, e importantes deficiencias en materia de capacidad y gobernanza y precios inferiores a los precios de sustentación en los productos.

Es un hecho cierto que el estado requiere de una entidad descentralizada e independiente pero adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que se encargue de las políticas públicas de mercadeo agropecuario, con la autonomía suficiente para realizar la administración, formulación, vigilancia y control de las mismas. Además de su función reguladora y social, con un adecuado y eficiente manejo administrativo y funcional, el ICMA puede ser una entidad financieramente autosuficiente.

Adicional a lo anterior, la presente propuesta de creación del ICMA va de la mano con las políticas del Gobierno Nacional presentadas recientemente a través del Ministerio de Agricultura, mediante una ambiciosa reforma agraria que pretende darle acceso al campesinado a tierras productivas para mejorar su calidad de vida y obtener una paz duradera y estable en las regiones del país. Por su objeto, esta entidad tendrá la misión fundamental de apoyar las políticas de desarrollo rural del país.

El funcionamiento del INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO - ICMA necesitará de los recursos gestionados del impuesto 4 x 1.000, para asegurar su adecuada operación se debe otorgar como mínimo los recursos correspondientes al 2 x 1.000, lo que permitirá su confirmación y normal funcionamiento en el tiempo, ajeno a decisiones políticas partidistas en materia económica.

El papel que ha jugado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y otras entidades del estado encargadas del desarrollo de las políticas de mercado agropecuario no han estado a la altura de las necesidades del sector. La carencia de un carácter especializado, hacen que sus funciones sean dispersas e inconsistentes a lo que ha llevado al congelamiento de recursos para el desarrollo económico en el sector agropecuario.

El sector agropecuario del país necesita de una institución con un perfil especializado en mercadeo que ayude en la distribución equitativa de la riqueza en toda la cadena productiva a través de la investigación, el desarrollo tecnológico e innovación, y que genere valor a través de la formulación, implementación, administración, vigilancia y control de políticas públicas.

EXPERIENCIAS DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Guatemala

INDECA- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola

Entidad encargada de estabilizar los precios del mercado y abastecimiento de productos agrícolas, sin embargo, a partir del año 1997 se le trasladó la responsabilidad del manejo de

alimentos que son donados por el PMA, de esta manera contribuyendo a combatir el hambre y disminuir la desnutrición en el país, y de esta forma cumplir las políticas de seguridad alimentaria.

Estados Unidos

USDA- Servicio de Comercialización Agrícola de Estados Unidos

Este servicio busca principalmente incentivar el consumo local y ayudar a los productores en el mejoramiento y la orientación hacia los diferentes canales de comercialización tanto local como internacional, validando los diferentes estándares internacionales de calidad, de esta manera realizan un acompañamiento a los productores agrícolas en el desarrollo de su actividad.

Los resultados del apoyo que genera USDA está reflejado en la productividad agrícola del país y la capacidad que hoy tienen de exportar productos de alta calidad a otros países del mundo.

Panamá

IMA, Instituto de Mercadeo Agropecuario de Panamá, direccionado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario- MIDA-

Función. Activar las políticas de mercadeo formuladas por el Ministerio, apoyando al productor campesino panameño en la comercialización y mercadeo de sus productos con el fin del crecimiento y desarrollo del sector agropecuario

Este instituto fomenta el consumo de los productos locales por medio de la estrategia "panameño con orgullo consume lo suyo" lo cual incentiva a comprar en un 100% la producción interna de productos como el arroz y otros que se producen en el país y durante un año de gestión compraron 1.260,301.19 balboas (equivalente a 1,261,532.31 dólares).

Fuentes bibliográficas experiencias internacionales.

- <https://www.ams.usda.gov/services>
- <https://web.ima.gob.pa/noticias>
- <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/27/02/2017/la-situacion-agraria#:~:text=%2D%20La%20situaci%C3%B3n%20agraria%20en%20los,Ruiz%2C%20especialista%20en%20desarrollo%20rural.>

Cordialmente,

BERENICE BEDOYA PÉREZ

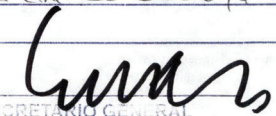
Senadora de la República - Partido ASI

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 21 del mes Marzo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 291 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Berenice Bedoya P.


SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA - SECRETARÍA GENERAL - TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 21 de marzo de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.291/23 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO -ICMA- SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora BERENICE BEDOYA PÉREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA - MARZO 21 DE 2023

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

C O N T E N I D O

Gaceta número 202 - Jueves 23 de marzo de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 289 de 2023 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a recuperar la salud mental de los colombianos como consecuencia de las afectaciones mentales generadas por la pandemia Covid-19 y se dictan otras disposiciones..	1
Proyecto de Ley número 290 de 2023 Senado, por la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de Ley número 291 de 2023 Senado, por medio del cual se crea el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario (ICMA) se dictan otras disposiciones.....	12