



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1028

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 46 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2023

Doctor:

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Radicación proyecto**

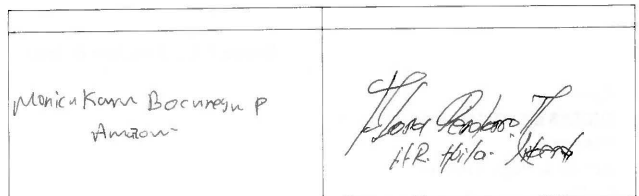
Atento saludo:

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el proyecto de ley, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en original, dos copias y medio magnético, a fin de que se surtan los trámites pertinentes.

Atentamente,

 Andrés Felipe Jiménez Salazar Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 Carlos Felipe Quintero Ovalle Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 María Fernanda Carrascal Rojas Representante a la Cámara	 Nicolás Albeiro Echeverri Alvaran Senador de la República

Alvaro Rueda  
Antandor



#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

CAPÍTULO I

#### Objeto y ámbito de aplicación

**Artículo 1º. Objeto.** La presente tiene por objeto modificar la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley es aplicable al Sistema General de Seguridad Social en Salud, específicamente al Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, Comisión de Regulación en Salud o la entidad que haga sus veces, las empresas administradores de planes de beneficios, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Empresas Sociales del Estado, así como los demás

*personas, entidades, organismos, o instituciones que tengan responsabilidades en la promoción de la salud mental, y la prevención y atención integral de trastornos o enfermedades mentales.*

*También será aplicable, en lo respectivo, a aquellas personas que padezcan trastornos o enfermedades mentales, y sus familias, o representantes legales.*

*Las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales de salud, los cuales se adecuarán en lo pertinente para dar cumplimiento a lo ordenado en la ley.*

## CAPÍTULO II

### Deporte y salud mental

**Artículo 3°. Programa de deporte.** El Gobierno nacional, en un término de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará un programa deportivo y de recreación, mediante el cual se incentive la práctica deportiva como mecanismo elemento de la atención en salud, y como elemento preventivo y complementario de la prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales.

La implementación del programa estará a cargo del Ministerio del Deporte, Ministerio de Salud y Protección social, y el Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo.** El Ministerio del Deporte en coordinación con el Ministerio de Educación, darán lineamientos para la implementación de este programa dentro de las instituciones educativas públicas y privadas.

## CAPÍTULO III

### Del Consejo Nacional de Salud Mental

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 29. Consejo Nacional de Salud Mental.** *La instancia especializada creada en el artículo 10 de la Ley 1566 de 2012 se denominará Consejo Nacional de Salud Mental, consistente en un conjunto de organismos y entidades, articulados entre sí, que buscan garantizar el acceso de la población a los planes y programas en Salud Mental, y será la instancia responsable de hacer el seguimiento y evaluación a las órdenes consignadas en la Ley 1566 de 2012 y la presente ley, Política Nacional de Salud Mental, Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas y su Impacto, Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas y el Plan Decenal para la Salud Pública en lo relativo a la salud mental.*

*Este Consejo tendrá carácter consultivo bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Salud Pública, la cual ejercerá la secretaría técnica del mismo y lo convocará mínimo dos (2) veces al año, y de forma extraordinaria cuando por la naturaleza*

*de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.*

*El Consejo es una instancia mixta integrada por:*

1. El Ministro o Ministra de Salud y Protección Social o el Viceministro Delegado, quien lo presidirá.
2. El Defensor o Defensora del Pueblo o su delegado.
3. El Director o Directora de Salud Pública, quien ejercerá la secretaría técnica de manera indelegable.
4. Un (1) representante de cada uno de los colegios, consejos o asociaciones profesionales relacionadas con la atención en salud mental.
5. Dos (2) representantes de los prestadores de servicios de Salud.
6. Dos (2) representantes de las asociaciones de pacientes, sus familiares o cuidadores de patologías en salud mental.
7. Un (1) representante de las asociaciones de Facultades de las Ciencias de la Salud.
8. Un (1) representante de las Facultades de las Ciencias Sociales.
9. Un (1) representante de las organizaciones sociales y comunitarias.

*Por otro lado, serán invitados permanentes:*

- i) Un delegado del Ministerio de Educación.
- ii) Un delegado del Ministerio del Deporte.
- iii) Un delegado del Ministerio de Justicia.
- iv) Un delegado del Ministerio de Vivienda.
- v) Un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- vi) Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- vii) Un delegado de la Federación Nacional de Departamentos.
- viii) Un delegado de la Federación Colombiana de Municipios.

*Los miembros invitados deberán informar al Consejo Nacional sobre las necesidades que tengan en materia de atención en salud mental en su sector.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1566 de 2012 las funciones de este consejo serán apoyadas por un equipo funcional interdisciplinario, idóneo y suficiente de servidores públicos de la planta del Ministerio expertos en la formulación, prestación, auditoría y calidad de servicios en salud mental y reducción del consumo de sustancias psicoactivas.*

*Los representantes de las organizaciones profesionales, de pacientes y demás señalados en este artículo serán elegidos por aquellas, y su designación será oficialmente comunicada a la Secretaría Técnica del mismo.*

**Parágrafo.** En cada uno de los departamentos del país se conformará el Consejo Departamental de Salud Mental, liderado por la Secretaría Departamental de Salud quien será la encargada de conformar y convocar dicho Consejo la cual estará integrada por los respectivos secretarios de Salud o quien haga sus veces en los municipios que integran el departamento y por los representantes de cada asociación en el departamento señalados en el presente artículo según la existencia de tales asociaciones en el departamento.

Estos consejos departamentales rendirán un informe anual en los términos de este artículo al Ministerio de Salud y Protección Social”.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**Artículo 30. Funciones del Consejo Nacional de Salud Mental.** Son funciones del Consejo:

1. Preparar y presentar a las instancias y entidades pertinentes conceptos y recomendaciones producto del seguimiento y evaluación participativa y periódica a la implementación y cumplimiento de la Ley 1566 de 2012, la presente ley, Política Nacional de Salud Mental, Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas y su Impacto, Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas, el modelo de atención, guías y protocolos en salud mental, Conpes y el Plan decenal para la Salud Pública en lo relativo a la salud mental.
2. Revisar la ejecución de los planes de acción nacional y departamental para el cumplimiento de las leyes e instrumentos indicados en el numeral anterior.
3. Plantear acciones de articulación intersectorial y transectorial que impacten la prevención y la atención integral en salud mental.
4. Recomendar nuevos procesos administrativos y técnicos que surjan producto de la investigación, el monitoreo y evaluación de las leyes e instrumentos referidos en el numeral 1.
5. Rendir y divulgar anualmente un informe integral de gestión, evaluación, resultados y cumplimiento de las leyes, políticas y planes señalados en el numeral 1 a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Superintendencia Nacional de Salud y Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República para lo de su competencia.
6. Proponer lineamientos y brindar recomendaciones para la atención integral de trastornos o enfermedades mentales.
7. Proponer lineamientos y brindar recomendaciones para la prevención de trastornos o enfermedades mentales.
8. Proponer lineamientos y brindar recomendaciones para la capacitación de servidores públicos, docentes y trabajadores acerca de la salud mental.
9. Proponer lineamientos y brindar recomendaciones para la difusión de los diferentes programas y planes relacionados con la salud mental.

**Parágrafo.** Dentro de las recomendaciones sobre salud mental que brindará el Comité Interinstitucional se encontrarán las siguientes poblaciones:

- i) Personas privadas de la libertad.
- ii) Estudiantes de las instituciones educativas públicas y privadas del país.
- iii) Trabajadores del sector público y privado.
- iv) Comunidades étnicas del país.
- v) Personas afectadas por desastres naturales.
- vi) Víctimas del conflicto armado.
- vii) Personas con afectaciones mentales causadas por las adicciones, según la mejor evidencia disponible.
- viii) Las demás que defina la autoridad competente en materia de salud.

#### CAPÍTULO IV

##### Derechos de las personas

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 6°. Derechos de las personas.** Además de los Derechos consignados en la Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y otros instrumentos internacionales, Constitución Política, y la Ley General de Seguridad Social en Salud son derechos de las personas en el ámbito de la Salud Mental:

1. Derecho a recibir atención integral e integrada y humanizada por el equipo humano y los servicios especializados en salud mental.
2. Derecho a recibir información clara, oportuna, veraz y completa de las circunstancias relacionadas con su estado de salud, diagnóstico, tratamiento y pronóstico, incluyendo el propósito, método, duración probable y beneficios que se esperan, así como sus riesgos y las secuelas, de los hechos o situaciones causantes de su deterioro y de las circunstancias relacionadas con su seguridad social.

3. *Derecho a recibir la atención especializada e interdisciplinaria y los tratamientos con la mejor evidencia científica de acuerdo con los avances científicos en salud mental.*
4. *Derecho a que las intervenciones sean las menos restrictivas de las libertades individuales de acuerdo a la ley vigente.*
5. *Derecho a tener un proceso psicoterapéutico, con los tiempos y sesiones necesarias para asegurar un trato digno para obtener resultados en términos de cambio, bienestar y calidad de vida.*
6. *Derecho a recibir psicoeducación a nivel individual y familiar sobre su trastorno mental y las formas de autocuidado.*
7. *Derecho a recibir incapacidad laboral, en los términos y condiciones dispuestas por el profesional de la salud tratante, garantizando la recuperación en la salud de la persona.*
8. *Derecho a ejercer sus derechos civiles, y en caso de incapacidad para ejercer estos derechos que esta sea determinada por la legislación vigente.*
9. *Derecho a no ser discriminado o estigmatizado, por su condición de persona sujeto de atención en salud mental. Así como tendrá derecho a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos y a ser respetado en su dignidad humana.*
10. *Derecho a recibir o rechazar ayuda espiritual o religiosa de acuerdo con sus creencias.*
11. *Derecho a acceder y mantener el vínculo con su familia, el sistema educativo y el empleo, y no ser excluido por causa de su trastorno mental.*
12. *Derecho a recibir el medicamento que requiera siempre con fines terapéuticos o diagnósticos.*
13. *Derecho a exigir que sea tenido en cuenta el consentimiento informado para recibir el tratamiento.*
14. *Derecho a no ser sometido a ensayos clínicos ni tratamientos experimentales sin su consentimiento informado.*
15. *Derecho a la confidencialidad de la información relacionada con su proceso de atención y respetar la intimidad de otros pacientes.*
16. *Derecho al reintegro a su familia y comunidad.*

*Este catálogo de derechos deberá publicarse en un lugar visible y accesible de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que brindan atención en salud mental en el territorio nacional. Y además deberá ajustarse a los términos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 y demás jurisprudencia concordante”.*

## CAPÍTULO V

### Promoción de la salud mental y prevención de la enfermedad mental

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 9°. Promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en el ámbito laboral.** Las Administradoras de Riesgos Laborales dentro de las actividades de promoción y prevención en salud deberán generar estrategias, programas, acciones o servicios de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, y deberán garantizar que sus empresas afiliadas incluyan dentro de su sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, el monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo para proteger, mejorar y recuperar la salud mental de los trabajadores.

El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud determinarán y actualizarán los lineamientos técnicos para el diseño, formulación e implementación de estrategias, programas, acciones o servicios de promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental en el ámbito laboral en un término no mayor a seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley.

El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud evaluarán y ajustarán periódicamente este lineamiento técnico para enfrentar los riesgos laborales en salud mental.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1562 de 2012 el Ministerio de Trabajo ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de las acciones de promoción y prevención ordenadas en el presente artículo.

Todas las empresas y entidades de cualquier naturaleza deben garantizar un ambiente laboral libre de acoso laboral, y deberán implementar medidas que contribuyan al bienestar y la salud mental de sus empleados durante la jornada laboral.

**Parágrafo.** Todas las empresas o entidades que provean bienes o servicios para cuyo acceso los usuarios se ven sometidos a condiciones que impliquen congestiones, hacinamiento, altas o bajas temperaturas, largos periodos en pie y otras condiciones que propicien estrés y/o ansiedad, deberán implementar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, un Plan de Bienestar y Salud Mental para los Usuarios y deberán habilitar la recepción de sugerencias por parte de los usuarios”.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 11. Acciones complementarias para la atención integral.** La atención integral en salud mental no se reducirá a un tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, e incluirá acciones complementarias al tratamiento tales como la integración familiar, social, laboral, educativa, actividades deportivas y/o recreativas.

*Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección garantizará la incorporación del enfoque promocional de la calidad de vida y la acción transectorial e intersectorial necesaria como elementos fundamentales en el diseño, implementación y evaluación de las acciones complementarias para la atención integral en salud mental”.*

#### CAPÍTULO VI

##### Red Integral de Prestación de Servicios de Salud Mental

**Artículo 9°.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 14. Prestadores de servicios.** *Las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios, las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas deberán garantizar y prestar sus servicios de conformidad con los mínimos establecidos en las políticas, planes, programas, modelo de atención, guías, protocolos y modalidades de atención definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, so pena de incurrir en las sanciones contempladas en la legislación vigente.*

*Para este efecto el Ministerio deberá formular, implementar, evaluar y ajustar tales instrumentos de acuerdo con lo establecido en la presente ley y demás disposiciones legales complementarias.*

*Sin perjuicio de lo anterior, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, podrán ofrecer tratamientos innovadores y alternativos en salud mental para trastornos o enfermedades mentales como servicios complementarios a los mínimos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en las políticas, planes, programas, modelo de atención, guías, protocolos y modalidades de atención, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 2015.*

#### CAPÍTULO VII

##### Red Integral de Prestación de Servicios de Salud Mental

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 22. Talento humano en atención primaria y pre-hospitalaria.** *Las personas que hagan parte del equipo de atención primaria y pre-hospitalaria en Salud mental deberán acreditar título de Medicina, Psiquiatría, Psicología, Enfermería o Atención pre-hospitalaria.*

*De igual manera y, de acuerdo con la particularidad del caso, también se incluirá a otros profesionales para garantizar una atención integral.*

*En todo caso, los prestadores de servicios de salud deberán garantizar que el talento humano en atención pre-hospitalaria cuente con capacitación continua en el área de Salud Mental que les permita garantizar una atención idónea, oportuna y efectiva con las capacidades para la intervención en crisis y manejo del paciente con trastorno mental.*

*Este equipo deberá estar en constante articulación con el Centro Regulador del ámbito departamental, distrital y municipal según corresponda”.*

#### CAPÍTULO VIII

##### Atención integral y preferente en salud mental para niños, niñas y adolescentes

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 23. Atención integral y preferente en salud mental.** *De conformidad con el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 y los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 1438 de 2011, los Niños, las Niñas y los Adolescentes son sujetos de atención integral y preferente en salud mental.*

*De igual manera, con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, también gozarán de atención integral y preferente en salud mental todas las personas adultas que sufran un trastorno y/o Enfermedad mental y que convivan con niños, niñas y/o adolescentes, para lo cual deberán declararlo al momento de recibir atención en salud”.*

**Artículo 12.** Adiciónese el artículo 23A a la ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 23A. Sistema de información estadística.** *El Gobierno nacional establecerá un sistema de reporte para las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, para registrar la presencia de trastornos o enfermedades mentales en los estudiantes.*

*Este sistema de reporte se articulará con los reportes obligatorios de salud pública, y se realizará con fines estadísticos para la toma de decisiones de cara a la Política de Salud Mental en las instituciones educativas del país.*

**Parágrafo primero.** *El Gobierno nacional a través en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán el funcionamiento; las características; la información sujeta a registro; los términos y condiciones para el registro de los elementos de datos sujetos a registro; los responsables del registro de la información; y los parámetros de seguridad.*

**Parágrafo segundo.** *Las Instituciones Educativas que traten información sujeta a registro deberán establecer un plan de seguridad y privacidad de la información.*

*La información recolectada y los registros presentados gozarán de reserva legal y deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y concordantes”.*

**Artículo 13.** Adiciónese el artículo 23B a la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 23B. Objetivos del Sistema de Registro de Información Estadística.** *El Sistema de Registro tendrá como objetivos fundamentales, los siguientes:*

a) *Proporcionar los datos necesarios para de generar estrategias y programas para la atención integral de las enfermedades mentales en el sistema de salud.*

b) *Brindar a la nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para el diseño de estrategias que favorezcan la prevención y atención integral de la salud mental dentro de las instituciones educativas del país, así como dentro del sistema de salud.*

c) *Proporcionar los datos necesarios a la nación, los departamentos, distritos y, municipios para servir de soporte para la evaluación de sus resultados de los programas en salud mental aplicados en entornos escolares.*

d) *Servir como base para la consolidación de estadísticas e indicadores en salud mental en entornos escolares.*

e) *Las demás que defina el Gobierno nacional”.*

**Artículo 14. Capacitaciones al personal de las instituciones educativas.** El Gobierno nacional y las entidades territoriales =según su competencia= desarrollan estrategias que tengan como fin la sensibilización y capacitación en enfoque preventivo en ejercicio del derecho a la salud mental de docentes de instituciones de educación preescolar básica y media de carácter público y privado, al cuerpo administrativo y estudiantes, con el fin de brindarles herramientas que les permitan identificar factores de riesgo, los signos y síntomas de las enfermedades o trastornos mentales y problemas psicosociales, así como el uso de sustancias psicoactivas, señalando las rutas de atención de las diversas autoridades administrativas y favoreciendo espacios seguros libres de estigmatización a los estudiantes que presenten esta condición.

**Parágrafo primero.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, o quienes hagan sus veces, establecerán las directrices para que las secretarías de salud y de educación de las entidades territoriales certificadas, aborden las temáticas mencionadas en el presente artículo.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces propenderán por el fortalecimiento temático enfocado en la reducción de la estigmatización y respeto de la población estudiantil que presente trastornos en salud mental.

**Artículo 15. Política Pública de Salud Mental con Enfoque Preventivo en el Sector Educativo.** El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá dentro de los *doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un lineamiento para la prevención y atención en materia de salud mental o para el sector educativo, con el fin de garantizar la atención temprana de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de atención integral y preferente en salud mental.*

## CAPÍTULO IX

### Disposiciones generales

**Artículo 16. Adiciónense** dos parágrafos al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará, así:

**“Artículo 27. Garantía de participación.** *En el marco de la Constitución Política, la ley y la Política Pública Nacional de Participación Social el Ministerio de Salud y Protección Social deberá garantizar la participación real, efectiva y vinculante de las personas, familias, cuidadores, comunidades y sectores sociales para el ejercicio de la ciudadanía activa en la formulación, implementación evaluación y ajuste construcción del modelo de atención, guías, protocolos, planes de beneficios, planes de salud pública, la Política Pública Nacional de Salud Mental y demás en el ámbito de la salud mental.*

**Parágrafo primero.** *Corresponderá a las secretarías de salud departamentales, distritales, municipales, y entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud, garantizar canales de comunicación y difusión oportunos que les permita conocer a los usuarios, las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención en salud mental, así como los medios sobre los cuales pueden presentar solicitudes, requerimientos, quejas, felicitaciones y demás que estimen pertinentes.*

**Parágrafo segundo.** *La Superintendencia Nacional de Salud y los entes territoriales a través de las Direcciones Territoriales de Salud ejercerán la inspección, vigilancia y control con relación a lo establecido en el inciso anterior, así como también tendrán la facultad de imponer sanciones respecto a irregularidades probadas frente a la garantía de participación real, efectiva y vinculante de las personas, familias, cuidadores, comunidades y sectores sociales en los términos establecidos en el presente artículo”.*

**Artículo 17. Declaración.** Declárase el mes de octubre, como el mes de la salud mental en Colombia, en razón que el día 10 de octubre, es el Día Internacional de la Salud Mental.

En el marco del mes de la salud mental en Colombia, cada uno de los actores relacionados con la política de salud mental en el país, desarrollarán una serie de actividades de forma articulada que permitan la sensibilización, promoción la prevención y la atención integral de la salud mental como un derecho fundamental, y eje central de salud pública, componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida individual, colectiva, comunitaria y territorial.

**Artículo 18. Informes al Congreso.** El Ministerio de Salud y Protección Social enviará un informe anual al Congreso de la República a través de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, sobre la implementación, evaluación y cumplimiento de la política de salud mental, así como lo dispuesto en la

presente ley, y en las Leyes 1566 de 2012 y 1616 de 2013 y demás normatividad relacionada.

**Artículo 19. Vigencia.** El presente proyecto de ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

<p><b>Andrés Felipe Jiménez Salazar</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>	<p><b>Carlos Felipe Quintero Ovalle</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar</p>
<p><b>María Fernanda Carrascal Rojas</b> Representante a la Cámara</p>	<p><b>Nicolás Albeiro Echeverri Alvaran</b> Senador de la República</p>

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley
2. Justificación del proyecto de ley
3. Fundamentos Jurídicos
4. Conflictos de interés
5. Referencias

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente tiene por objeto modificar la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.

A continuación, se indican los principales enfoques que aborda el proyecto de ley:

- A. Promover el enfoque preventivo en el enfoque del derecho a la salud mental, a partir de la implementación de programas para el manejo psicológico y de salud mental en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado.
- B. Crear un Sistema Nacional Integrado de Salud para que el Ministerio de Salud como órgano rector del mismo cuente con elementos multisectoriales y multidisciplinarios que le permitan complementar las soluciones de salud mental en el territorio nacional.
- C. Declaración del mes de octubre de cada año y a partir de la vigencia, como el “Mes de la Salud Mental” en todo el territorio nacional

de la República de Colombia, en este mes se deberá hacer conciencia de la importancia del equilibrio, tranquilidad, amor en la gestión de las emociones y resolución de conflictos, en el ámbito individual, familiar, escolar, laboral y social.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO CONCEPTO DE SALUD MENTAL

De acuerdo con lo señalado por la Organización Mundial de la Salud en su página web:

*“La salud mental abarca una amplia gama de actividades directa o indirectamente relacionadas con el componente de bienestar mental incluido en la definición de salud que da la OMS: “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.*

*Está relacionada con la promoción del bienestar, la prevención de trastornos mentales y el tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas por dichos trastornos”.*

La Organización Mundial de la Salud ha definido que “Los determinantes de la salud mental incluyen no solo características individuales tales como la capacidad para gestionar nuestros pensamientos, emociones, comportamientos e interacciones con los demás, sino también factores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales, como las políticas nacionales, la protección social, el nivel de vida, las condiciones laborales o los apoyos sociales de la comunidad.

*Otros factores que pueden causar trastornos mentales son el estrés, la herencia genética, la alimentación, las infecciones perinatales y la exposición a riesgos ambientales”.*

En el ordenamiento jurídico colombiano la Ley 1616 de 2013 al momento de definir la salud mental, la conceptualizó, como:

*“Un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad”.*

*En relación con esta definición es importante tener en cuenta que:*

1. *La forma como nos comportamos y nos relacionamos con las personas y el entorno en nuestra vida diaria es el resultado de la manera en que transcurren las percepciones, los pensamientos, las emociones, las creencias y demás contenidos en nuestra mente, los cuales se encuentran íntimamente afectados por factores genéticos, congénitos, biológicos y de la historia particular de cada persona y su familia, así como por aspectos culturales y sociales.*

2. *La salud mental es una construcción social que puede variar de un contexto a otro, dependiendo de los criterios de salud y enfermedad, normalidad y anormalidad establecidos en cada grupo social (que puede ser tan extenso como una nación o tan reducido como una familia), lo cual influirá directamente en la forma de sentirse sano o enfermo de las personas pertenecientes a un determinado grupo”.*

De esta acepción se puede evidenciar la importancia de la salud, puesto que es transversal al desarrollo y disfrute de todas las actividades, puesto que sin ella la afectación en el desarrollo del proyecto de vida de los individuos se vería coartada al no poder garantizar su bienestar. Es por ello que en los últimos años la Salud Mental se ha tornado punto central en la agenda política y legislativa de la mayoría de países.

Por otro lado, el DANE (2021) en su reciente nota estadística sobre salud mental, menciona sobre este concepto legal, lo siguiente:

*“Se entiende como un estado de bienestar en el que las personas son capaces de realizar sus tareas de manera tranquila pese al estrés que experimentan y lograr así una mayor productividad. La salud mental está determinada por múltiples factores sociales, psicológicos y biológicos, como por ejemplo el nivel de pobreza, el nivel educativo, la discriminación ya sea por motivos de género, por discapacidad, entre otros”.*

### Importancia de la promoción y prevención en salud mental

La OMS ha determinado que los escenarios de promoción y prevención de los trastornos mentales son costo-eficaces dado que funcionan como factor identificador de los determinantes individuales, sociales y colectivos y permiten establecer intervenciones a grupos específicos o la planeación eficaz de políticas públicas para el tratamiento.

Lo anterior, en consonancia con el objetivo de reducir la tasa de mortalidad por suicidio para 2030 planteado por los objetivos de desarrollo sostenible, para cumplir este objetivo la OMS, el enfoque LIVE LIFE para la prevención del suicidio en el que se da prioridad a cuatro intervenciones de reconocida eficacia:

“limitación del acceso a los medios que posibilitan el suicidio; interacción con los medios de comunicación para que informen de forma responsable sobre el suicidio; desarrollo de aptitudes sociales y emocionales para la vida en los adolescentes; e intervención temprana para cualquier persona afectada por comportamientos suicidas”.

De igual forma, la OMS ha declarado cuatro estrategias clave para reducir los riesgos y potenciar factores de protección, los cuales, son:

“Elaborar y aplicar políticas y leyes que promuevan y protejan la salud mental; apoyar a los cuidadores para que presten una atención afectuosa; poner en marcha programas escolares que incluyan

intervenciones contra la intimidación; mejorar la calidad de los entornos en las comunidades y los espacios digitales. Los programas escolares de aprendizaje social y emocional figuran entre las estrategias de promoción más eficaces para los países de todos los niveles de ingresos”.

### PANORAMA DE LA SALUD MENTAL:

En el panorama mundial, para noviembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud presentó los siguientes datos y cifras relevantes sobre los trastornos mentales:

- La depresión es un trastorno mental frecuente y una de las principales causas de discapacidad en todo el mundo. Afecta a más de 300 millones de personas en todo el mundo, con mayor prevalencia en las mujeres que en los hombres.
- El trastorno afectivo bipolar afecta a alrededor de 60 millones de personas en todo el mundo.
- La esquizofrenia es un trastorno mental grave que afecta a alrededor de 21 millones de personas de todo el mundo.
- En el mundo hay unos 47,5 millones de personas que padecen demencia.



**Fuente:** Confederación Salud Mental España. (2020). *La salud mental en cifras. 2020, mayo 11, de Confederación Salud Mental España Recuperado de <https://comunicalasaludmental.org/guiadeestilo/la-salud-mental-en-cifras/>.*

### SALUD MENTAL EN COLOMBIA

Para el desarrollo de este acápite se “tomarán dos momentos”, la primera relacionada con los datos de salud mental antes de la pandemia y, la segunda, con los datos que se tienen después de las medidas del COVID-19. Esto con el fin de tener una mejor aproximación al estado actual de esta problemática en el país.

#### Momento 1: Estadísticas previas al COVID-19.

En esta foto previa a la pandemia se van a arrojar dos datos aportados por el DANE (2021) en su reciente nota estadística sobre salud mental y los efectos de la pandemia. Estos datos están



relacionados con los reportes de la Encuesta de Salud Mental del Ministerio de Salud del año 2015 y, por otro lado, el número de muertes por suicidios, con el fin de tomar como referencia el número de casos reportados por enfermedades o trastornos de salud mental y el número de muertes por lesiones autoinfligidas.

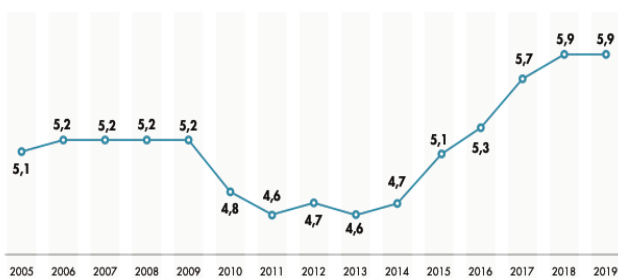
Con respecto a los primeros datos, el DANE (2021), menciona que para el caso de Colombia y de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Salud Mental del Ministerio de Salud y Protección Social, se encontraron los siguientes datos:

*“Alrededor del 52,2% de los jóvenes encuestados presentaba entre uno o dos síntomas de ansiedad, así como se identificaba que, alrededor del 36,6% de la población encuestada entre 12 y 17 años consideraba que su estado de salud era excelente; por su parte alrededor del 47,6% la población de 60 años y más consideraba que su estado de salud era bueno, mientras que el 23,8% de la población encuestada perteneciente a este grupo consideraba que su estado de salud era excelente”.*

Ahora, frente a la tasa de suicidio de mortalidad por lesiones autoinfligidas, se puede notar que desde el año 2013 se ha venido presentando un aumento considerable hasta el año 2019 *pasando de tener un 4,8 en 2010 a un 5,9 en 2019 (ver imagen 1)*. Lo que según esta entidad llegó a significar que cerca de 2 de cada 100.000 personas se suicidó en el país. En suma, estos eran los reportes que se tenían previamente antes de las medidas adoptadas por la pandemia del COVID-19.

### Imagen 1. Desempeño vs. salud y bienestar

Tasa de mortalidad por lesiones auto infligidas por cada 100.000 habitantes



Fuente: DANE - Estadísticas Vitales - CNPV 2018  
Datos calculados con las retroproyecciones de población CNPV 2018

**Tomado de:** DANE (2021). Nota estadística. Salud mental en Colombia.

### Momento 1: Estadísticas posteriores al COVID-19

Con la llegada de la pandemia del COVID-19, se tomaron medidas radicales para atender la emergencia sanitaria, económica y social. Entre ellas se tomaron medidas de aislamiento acompañado de medidas como el teletrabajo, o la educación virtual durante periodos extendidos de tiempo. Periodos en los que pudieron proliferar afectaciones a la salud mental o a la física (producto de violencia intrafamiliar, entre otras) gracias a las condiciones propias de las cuarentenas.

Abordaremos esta “foto” desde los puntos de vista desarrollados en el acápite anterior. Frente al

primer grupo de datos, encontramos que una de las principales consecuencias de las medidas adoptadas por la pandemia fue la afectación del estado de ánimo, siendo el sentimiento de preocupación y nerviosismo los más persistentes en los colombianos durante este periodo de tiempo, esto según aportados por el DANE (2021).

Los datos recolectados mediante la “Encuesta de pulso Social” dan cuenta que la población más afectada fue la que se encuentra dentro de los 10 a 24 años de edad. Asimismo, según la entidad, al observar los resultados de manera desagregada por sexo se puede afirmar, que durante todos los meses analizados han sido las mujeres cabezas de familia fueron quienes más experimentaron estos sentimientos en comparación con los hombres (DANE 2021). De otra parte, quienes más presentaron mayores sentimientos de estrés, soledad, preocupación o depresión fueron aquellos que se encontraban dentro de los 55 años de edad, según lo reportado por la Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH<sup>1</sup>.

Por otro lado, se estima que una de las razones por las cuales se pudo ver afectado el estado de ánimo de los colombianos fue la situación laboral durante la pandemia. Como bien lo señala el estudio ya referenciado, durante la pandemia se presentaron fenómenos como reducción en la actividad económica, suspensión de clases, reducción o pérdida de ingresos, lo que pudo generar sentimientos de soledad y preocupación, entre otros (DANE 2021).

Ahora bien, frente al número de suicidios reportados durante la pandemia encontramos que durante lo analizado por el DANE (2021) hubo un ligero aumento de casos, (ver imagen 2).

Finalmente, para concluir este acápite se traen a discusión las conclusiones a las que llegó el DANE en su nota estadística, con el fin de resaltar la importancia de tomar medidas sobre salud mental en el país (DANE 2021):

- *La crisis ocasionada por el COVID-19 ha traído retos para la salud mental de las personas, medidas como el distanciamiento físico, las cuarentenas obligatorias, el cierre de instituciones educativas y con ellas los cambios en las tareas de los hogares, son factores que afectan la salud mental, llegando a provocar incrementos en el número de casos de estrés, ansiedad y depresión.*
- *En las 23 ciudades encuestadas en la Encuesta de Pulso Social, el sentimiento mayormente reportado es el de “preocupación o nerviosismo”, el cual reporta una disminución de 1,3 p.p. entre julio 2020 y junio 2021, seguido por “cansancio” con una disminución de 2,2 p.p., para el mismo periodo de tiempo. En el caso de las mujeres jefas de hogar para el sentimiento de “preocupación o nerviosismo”, se*

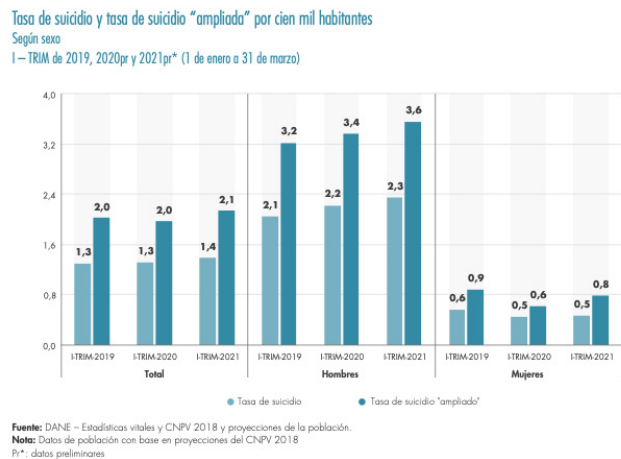
<sup>1</sup> Reportada en DANE (2021).

observa que en el mes de enero se presentó el mayor porcentaje reportado (49,5%) comportamiento que puede estar relacionado con el aumento en los casos de contagio del COVID-19.

- Según los resultados de la Encuesta de Pulso Social de junio, la población de 10 a 24 años es quien más se ha visto afectada por COVID-19 al presentar el mayor porcentaje (41,2%) sobre haber sentido “preocupación o nerviosismo” en la última semana.
- De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares y haciendo un análisis por grupos poblacionales, las mujeres son quienes más han se han presentado sentimientos de soledad, estrés, preocupación o depresión como consecuencia de la pandemia. Por su parte la población de 55 años y más es quien reporta mayor porcentaje de estos síntomas en comparación con los demás grupos etarios.
- Para el mes de junio de 2021, el 31,8% de la población desocupada reportó haberse sentido sola estresado/a, preocupad o/a, o deprimido/a, seguida por la población ocupada con 27,7%.
- Respecto al comportamiento presentado desde el mes de julio de 2020, se observa una disminución de 12,0 p.p. en el porcentaje de personas sobrecargadas con tareas del hogar tanto en hombres como en mujeres, sobre esto además se resalta que, la percepción de sobrecarga en tareas del hogar ha sido mayor en las mujeres que en los hombres, mostrando así una brecha entre ambos sexos.
- En 2021 para los meses de enero y marzo las mujeres reportaron un mayor porcentaje de sobrecarga en tareas domésticas y de cuidado, comportamiento que puede estar explicado por las nuevas medidas de restricción y aislamiento preventivo que se establecieron en el país a causa del aumento de contagios por COVID-19, aplicadas en esos dos meses.
- Frente a la actividad de haber buscado ayuda de un profesional (psicólogo(a) o terapeuta) en el mes de junio de 2021 se encontró que el 0,9% de los encuestados reportó haberlo hecho, de los cuales el 1,0% son mujeres y 0,7% son hombres y según grupos de edad, las personas que más han buscado este tipo de ayuda pertenecen a la población de 25 a 54 años.
- Entre julio de 2020 y junio de 2021 se tiene un aumento en el porcentaje de jefes/as de hogar que reportaron tener un buen estado de salud (2,2 p.p.) al pasar de 60,5% en julio de 2020 a 62,7% en junio 2021, siendo este último el mes que presenta el porcentaje más alto registrado.

- Entre julio 2020 y junio 2021 se observa que la percepción de jefes/as de hogar sobre la situación económica del hogar se concentra en que es peor que la de hace 12 meses, siendo agosto el mes en que se presentó un mayor porcentaje (60,2%).
- Para el mes de junio de 2021, el 29,0% de los/as jefes/as de hogar considera que la situación económica del hogar en 12 meses será peor que la actual. Lo que también ha impactado en la percepción sobre la capacidad de ahorro, por su parte son los hombres quienes tienen mayor capacidad de ahorrar parte de los ingresos en comparación con las mujeres.
- Con respecto al suicidio y de acuerdo con las estadísticas vitales son los hombres quienes más cometen este tipo de actos, por ejemplo, en el primer trimestre de 2021 presentaron tasas de suicidio y suicidio ampliado de 2,3 y 3,6, respectivamente, mientras que las tasas de las mujeres fueron 0,5 de suicidio y 0,8 para suicidio ampliado.

### Imagen 2. Tasa de suicidio



Tomado de: DANE (2021). Nota estadística. Salud mental en Colombia

### Situación actual de los colegios del país

Como se desarrolló anteriormente, el proyecto de ley atiende en buena parte determinadas necesidades dentro de la población escolar en materia de salud mental, por lo que es conveniente determinar en qué estado se encuentran los colegios del país sobre esta problemática.

Desde el año 2020 se viene realizando en el país una medición acerca de las condiciones escolares para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes del país. Este índice realizado con apoyo de Escalando, la Universidad Javeriana y el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE), ha arrojado importantes y preocupantes datos para la toma de decisiones acerca de las condiciones escolares en Colombia. Para la medición realizada en el año 2022, participaron 1.556 colegios oficiales y privados de todo el país, los cuales emplean a cerca de 70.452 docentes en Colombia (Índice Welbin, 2022).

En lo que respecta a salud mental y emocional de los estudiantes este estudio resalta que este es un asunto de alta preocupación en los entornos escolares, lo anterior debido a los efectos en la salud mental en la población causados por la pandemia del COVID-19. Según datos del índice Welbin (2022), aportados por el Instituto de Neurociencias (2020)<sup>2</sup>, cerca del 88% de los niños y niñas en tuvo alguna afectación en su salud mental, y cerca del 44% vio afectada su vida escolar. De igual manera, se estima que cerca de 500 niños, niñas y adolescentes se suicidaron anualmente en Colombia (ICBF, 2022)<sup>3</sup>.

Ahora bien, este índice nos muestra que solo el 36% de los colegios cumple con las condiciones adecuadas para la salud mental y emocional (Índice Welbin, 2022), lo que agrava la situación que atraviesa el mundo tras la pandemia del COVID-19, y, sobre todo, no permite la adecuada atención de casos de salud mental en los colegios del país.

En específico, mediante este estudio se pueden identificar las siguientes problemáticas (Índice Welbin, 2022):

- i) **Ausencia de mecanismos para identificación de casos de salud mental.** Según el índice, **solo el 16% de los colegios tiene mecanismos para identificar y derivar casos de salud mental.**
- ii) **Deficientes mecanismos para proveer primeros auxilios psicológicos.** Según el índice, **solo el 24% de los colegios tiene mecanismos para proveer primeros auxilios psicológicos.** Además, estiman que el 19% de los colegios no tiene ningún tipo de acompañamiento psicosocial.
- iii) **Bajo porcentaje de acompañamiento psicosocial.** Según el índice, **solo el 33% de los colegios tiene mecanismos para proveer acompañamiento psicosocial.** De igual manera, señala que **el 28% de los colegios no cuenta con profesionales especializados en acompañamiento psicosocial**, y, por otro lado, se encontró que **el 9% de las instituciones suplente el acompañamiento psicosocial con docentes o personal administrativo.**
- iv) **Bajo porcentaje de docentes o personal capacitados para atender casos de salud mental o suicidio.** Según el índice de los colegios que capacitan a sus docentes, **el 56% lo ha hecho frente a salud mental; el 32% en prevención del suicidio; el 40% en competencias socioemocionales y; el 25% en disciplina positiva.**
- v) **Bajo número de colegios que facilitan el tamizaje de para depresión, ansiedad, riesgo de suicidio y uso de sustancias psicoactivas.** Según el índice, **solo el 10% de colegios facilita el tamizaje para este tipo de**

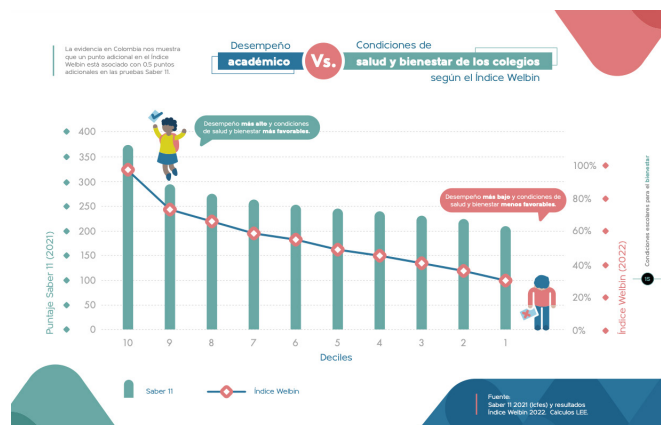
**trastornos o enfermedades.** Por otro lado, **solo el 7% de colegios facilita el tamizaje de uso de sustancias psicoactivas.**

Ahora bien, estos resultados nos indican un panorama preocupante sobre la forma en que los colegios están gestionando los factores de incidencia de la salud mental de sus estudiantes, así como gestionan la atención cuando estos casos se presentan. En ese sentido, la forma en que se da el manejo de la salud mental dentro de los colegios es uno de los factores que pueden afectar la salud y bienestar de la comunidad educativa y, por lo tanto, incidir en el desempeño escolar.

Sobre este punto resulta pertinente recordar que el desempeño escolar es más alto si las condiciones de salud y bienestar son más favorables, tal y como se muestra el Índice Welbin (*ver imagen 3*). Por lo tanto, resulta de vital importancia que las deficiencias desarrolladas en este acápite puedan ser corregidas por la vía legislativa o por políticas públicas educativas más eficientes.

Finalmente, las demás consideraciones de los ponentes sobre el articulado se harán en el pliego de modificaciones.

### Imagen 3. Desempeño vs. salud y bienestar



Tomado de: Índice Welbin, 2022.

Al respecto, es importante traer a colación lo expuesto en un artículo de reflexión publicado por CES MEDICINA:

**“Acciones para transformar la salud mental colombiana**

*Partiendo de la premisa de que la salud mental de un sujeto y de una comunidad es transformable, se puede pensar en la posibilidad de proyectar intervenciones para mejorarla. Las siguientes estrategias han demostrado ser exitosas para promover la salud mental, prevenir algunos problemas mentales específicos, identificar y tratar oportunamente a quienes requieren servicios de salud mental y facilitar la implementación y cumplimiento de la Ley 1616.*

**Promover la salud mental a lo largo del ciclo vital en el hogar, escuelas, lugares de trabajo y prevenir el suicidio tanto como sea posible**

*Fun Friends en niños de pre-jardín y primero de primaria y Friends for Life en niños de cuarto y quinto de primaria, son programas reconocidos*

<sup>2</sup> Cita referenciada en índice Welbin, (2022).

<sup>3</sup> Cita referenciada en índice Welbin, (2022).

internacionalmente que se realizan en las escuelas y ayudan a construir resiliencia y disminuir el riesgo de trastornos de ansiedad en jóvenes. *Mental Health First Aid* es una estrategia para personas que debutan con problemas emocionales o mentales. Ayuda a reconocer los signos y síntomas, provee ayuda inicial y guía la búsqueda de ayuda profesional.

***Incrementar la capacidad de las familias, cuidadores, escuelas y organizaciones comunitarias para promover la salud mental de recién nacidos, niños y adolescentes***

Hasta el 70% de los adultos con enfermedad mental reporta el inicio de los síntomas en la niñez. *Partners for Life* es un programa psicoeducativo frente a la depresión, suicidio y consumo de sustancias psicoactivas que se implementó en las escuelas secundarias de Quebec. Con sesiones interactivas y amigables se ayudan a los estudiantes a reconocer los signos de la enfermedad, estrategias de autocuidado y cómo cuidar pares en riesgo.

En el artículo se expone el siguiente cuadro, el cual presenta una relación de las estrategias exitosas para promover la salud mental y prevenir e identificar tempranamente los problemas de salud mental: “

**Estadísticas de salud mental en el mundo**

Las cifras en el mundo sobre esta problemática son alarmantes, por lo que no resulta extraño que dentro de los ODS se incluyeran metas para lograr mitigar su impacto en el bienestar de la sociedad en general. Por ejemplo, la OMS concluye que al menos una de cada ocho personas, en el mundo, padecen un trastorno mental, lo que equivale a por lo menos 970 millones de personas (OMS). Siendo la ansiedad y la depresión los más comunes dentro de los diagnósticos en el mundo. Estos trastornos, según la OMS, aumentaron tras la pandemia en el mundo, también en Colombia, tal y como se demostrará en el acápite siguiente. El aumento estimado por este organismo es del 26% al 28% según el tipo de trastorno. Situación que ya agrava las circunstancias que rodean a la atención en salud mental, principalmente relacionados con discriminación y estigmatización a las personas que las padecen.

Por otro lado, de acuerdo con lo sostenido por el DANE (2021), quienes se basan a lo señalado por la OMS:

“En el mundo hay alrededor de mil millones de personas que viven con un trastorno mental, en donde la depresión es una de las principales causas de enfermedades y discapacidad en los niños, niñas y adolescentes, así como la OMS ha resaltado que aproximadamente cada 40 segundos en el mundo alguien muere por suicidio. En línea con lo anterior, la OMS ha incentivado a que la salud mental se vuelva foco en el desarrollo de políticas públicas; para lo cual es necesario que se promueva y proteja la salud mental a través de la creación de espacios y condiciones de vida que la propicien y permitan a

los seres humanos adoptar estilos de vida saludable. Dado esto, la OMS hace énfasis en que la salud mental está ligada con estrategias intersectoriales como las intervenciones en la primera infancia, en la que se atiendan necesidades de salud y nutrición de los niños y niñas, o a través de programas dirigidos a poblaciones vulnerables”.

Finalmente, se traen a colación datos por algunos tipos de trastorno reportados por la OMS, con el fin de ilustrar la magnitud del problema (OMS):

- *Trastornos de ansiedad.* En 2019, 301 millones de personas sufrían un trastorno de ansiedad, entre ellos 58 millones de niños y adolescentes.
- *Depresión.* En 2019, 280 millones de personas padecían depresión, entre ellos 23 millones de niños y adolescentes.
- *Trastorno bipolar.* En 2019, 40 millones de personas padecían trastorno bipolar.
- *Esquizofrenia.* A escala mundial, la esquizofrenia afecta a unos 24 millones de personas, es decir, a una de cada 300 personas.
- *Trastornos del comportamiento alimentario.* En 2019, 14 millones de personas padecían trastornos alimentarios, de los que casi 3 millones eran niños y adolescentes.
- *Trastornos de comportamiento disruptivo y disocial.* En 2019, 40 millones de personas, incluidos niños y adolescentes, sufrían un trastorno de comportamiento disocial.

**3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

**3.1 Constitucionales**

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

**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

### **3.2 Tratados internacionales relacionados con la salud y la salud mental**

*“Carta de las Naciones Unidas (1945)*

*Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1946)*

*Carta Social Europea (1961)*

*Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)*

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)*

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos (1966 y 1989)*

*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su Protocolo Facultativo (1999)*

*Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)*

*Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles,*

*Inhumanos o Degradantes (1984) y su Protocolo facultativo (2002)*

*Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988)*

*Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y sus dos protocolos facultativos (2000)*

*Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)*

*Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)*

*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y su Protocolo Facultativo (2006)*

### **3.3 Declaraciones, normas y otros instrumentos internacionales**

*Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)*

*Declaración de Alma-Ata, Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud (1978)*

*Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)*

*Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991)*

*Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993)*

*Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos (1997)*

*Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos: versión consolidada 2006*

*Observaciones y recomendaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Recomendación General número 15 (1990) sobre la necesidad de evitar la discriminación contra la Mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el SIDA*

*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Recomendación General número 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer*

*Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 6 (1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*

*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;*

*Recomendación General número 24 (1999) sobre la mujer y la salud*

*Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*

*Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 15 (2002) sobre el derecho al agua*

*Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 3 (2003) sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño*

*Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*

*Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,*

*Recomendación General número 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos*

### **3.3 Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos**

*Resoluciones números 2000/82 y 2001/27 sobre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente, de los derechos económicos, sociales y culturales.*

*Resolución número 2001/35 sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícito de productos y desechos tóxicos y peligrosos.*

### **Resoluciones números 2002/31 y 2003/28 sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**

*Resoluciones números 2001/33, 2002/32 y 2003/29 sobre el acceso a la medicación en el contexto de pandemias como la del VIH/SIDA*

### **3.4 Legales y reglamentarias<sup>4</sup>**

*La legislación colombiana establece el siguiente marco normativo para la Salud Mental:*

- *Ley 1112 del 09 de enero de 2007 -Capítulo 6 artículo 33 literal k. Con la cual se modifica el SGSSS y exige la expedición de un Plan Nacional de Salud Pública, el cual debe incluir acciones orientadas a la promoción de la Salud Mental y el tratamiento de los trastornos de mayor prevalencia.*
- *Ley 1566 del 31 de Julio de 2012. “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional Entidad Comprometida con la*

*Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas”.*

- *Ley 1616 del 21 de enero de 2013. El objeto de la presente ley es garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de Calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud.*
- *Decreto número 658 de 2013. Expide el cronograma de reglamentación e implementación de la Ley 1616 de 2013. Política Nacional de Salud Mental - 2018. La Política Nacional de Salud Mental tiene como objetivo promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia.*
- *Conpes 3992 de 2022. Que define la estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia.*

Por otro lado, los autores del Proyecto de Ley número 195 de 2022C señalan adicionalmente lo siguientes antecedentes normativos (Proyecto de Ley número 195 de 2022 Cámara):

- *Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021*
- *El Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), 2012-2021*
- *Política Nacional de Salud Mental, 15 de noviembre de 2018*
- *Documento Conpes 3992, 14 de abril de 2020 - Estrategia para la Salud Mental en Colombia.*

### **3.5 Soft Law**

*Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990)*

*Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)*

*Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)*

<sup>4</sup> Referenciados por el Proyecto de Ley número 236 de 2022 Cámara.

*Declaración y Programa de Acción de El Cairo, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo (1994) - <http://www.un.org/popin/icpd2.htm>*

*Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas “Asamblea del Milenio” (2000)*

*Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y su seguimiento, Beijing + 5 (2000)*

*Declaración de Estambul y Programa de Hábitat de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (1996) y Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (2001)*

*Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, “Crisis mundial, acción mundial”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su período extraordinario de Sesiones sobre el VIH/SIDA (2001)*

*Declaración y Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)*

*Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (2002)*

*Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) y su seguimiento, Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, Alianza Internacional contra el Hambre (2002)”<sup>5</sup>*

#### 4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

#### 5. REFERENCIAS

Congreso de la República (2022). Proyecto de ley número 195 de 2022 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1119 de 2022.

Congreso de la República (2022). Proyecto de ley número 236 de 2022 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1247 de 2022.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

DANE (2021). Salud Mental en Colombia un análisis de los efectos de la pandemia. Nota

<sup>5</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Factsheet31sp.pdf>

estadística. Obtenido de: <https://ascofapsi.org.co/pdf/Noticias/Estad%C3%ADstica%20de%20Salud%20mental%20en%20Colombia-%20pandemia%202021%20.pdf>.

Índice Welbin (2022) Condiciones escolares para el bienestar. Obtenido de: <https://x82661.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/09/2022-Indice-Welbin-Colombia-Condiciones-escolares-para-el-bienestar.pdf>.

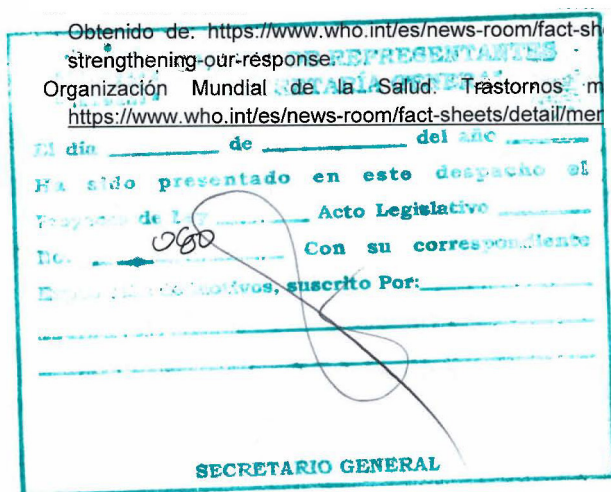
Instituto Colombiano de Neurociencias. Emergencia Sanitaria y su Impacto sobre Nuestros Niños. Obtenido en: <https://www.neurociencias.ora.co/>

ICBF. Suicidio de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en Colombia.

Gustavo Petro (2022). Programa de Gobierno. Salud para la vida. Obtenido de: <https://gustavopetro.co/salud-para-la-vida/>.

Organización Mundial de la Salud. Salud Mental: fortalecer nuestra respuesta. Obtenido de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>.

Organización Mundial de la Salud. Trastornos mentales. Obtenido de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>.



\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se propende por el uso de energías limpias a través de energía solar fotovoltaica para viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario (VIS y VIP).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía a través de energía solar fotovoltaica, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía en la prestación de servicios públicos domiciliarios de viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley cubre a todos los agentes públicos y privados que intervengan en la convocatoria para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social.

**Artículo 3º.** Adiciónese un literal al artículo 2º de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

**j. Promover la construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario que propendan por el uso de energía solar fotovoltaica para servicio de energía eléctrica.**

**Artículo 4º.** Adiciónese un párrafo al artículo 6º de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

**Parágrafo nuevo. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, que va a definir el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del marco de la presente ley, deberán propender por incluir como entregable de sus proyectos la instalación de sistemas de energía solar fotovoltaica y su sistema de almacenamiento para funcionamiento de la vivienda.**

**Artículo 5º.** Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

**Parágrafo nuevo. El Gobierno nacional podrá disponer un precio máximo diferencial a las viviendas de interés social que incluyan en sus proyectos la instalación de sistemas de energía solar fotovoltaica y su sistema de almacenamiento para el funcionamiento de las soluciones de vivienda.**

**Artículo 6º.** Adiciónese dos numerales al artículo 19 de la Ley 1715 de 2014, el cual quedará así:

**9. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus funciones, fomentarán y propenderán por el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de bajos recursos.**

**10. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus funciones, fomentará el uso de energía solar fotovoltaica y reglamentará su uso en el desarrollo de los proyectos de mejoramiento de vivienda destinados a las familias de bajos recursos.**

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 56.** Las empresas prestadoras del servicio de energía deberán asumir los costos asociados a la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los medidores inteligentes **y bidireccionales necesarios** de los que trata la presente ley.

**Artículo 8º.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio



reglamentará en los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, el procedimiento y término perentorio para la instalación de medidores bidireccionales en proyectos de viviendas nuevos.

**Artículo 9º.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga toda norma o reglamentación contraria.

De los honorables Representantes:



**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Cesar**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“El clima está cambiando, nosotros también deberíamos”.*

### 1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto contribuir al proceso de transición energética hacia energías renovables mediante el impulso de viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario que cuenten con sistemas de alimentación de energía limpia a través de sistemas de energía solar fotovoltaica para la alimentación del suministro eléctrico.

De igual forma dicha fuente de energía limpia contribuirá diversificar la canasta energética nacional para dar flexibilidad al sistema de suministro de energía, necesario frente a un futuro lleno de incertidumbres y permitir la reducción de costos de las familias más vulnerables del país

### 2. ASPECTOS GENERALES

El cambio climático y energía son dos caras de la misma moneda. Por ello, para afrontar con éxito el problema del cambio climático y reducir consecuentemente su afectación es necesario un cambio importante en los sistemas energéticos actuales. Ello producto que buena parte de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) provienen del sector energético en sus diversas formas. Es por ello que la solución al problema pasa por un cambio fundamental en el sistema energético, que en gran medida solo será posible con una mayor participación de fuentes renovables no convencionales que contribuyan a lograr este fin.

Las energías renovables no convencionales (ERNC) son todas aquellas fuentes de generación energética en las cuales no se incurre en el consumo, gasto o agotamiento de su fuente generadora. Dentro de ellas tenemos: energía solar, eólica, biomasa, geotérmica y mareomotriz. Las ventajas de las ERNC es que son energías que impactan positivamente en el medio ambiente dado a que en su proceso de generación se mitiga la emisión de gases de efecto invernadero,

provienen de recursos de acceso gratuito e inagotable y contribuyen al autoconsumo eléctrico en los hogares.

## COMPROMISOS INTERNACIONALES Y AGENDA ODS

La Asamblea General de la ONU adoptó hoy la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia en términos de sostenibilidad y desarrollo.

Los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

En relación al objeto del presente proyecto del ODS número 7, que es la energía asequible y no contaminante, ya que “el desarrollo sostenible dentro de una sociedad exige tanto un suministro razonable de fuentes de energía como una utilización efectiva y eficiente de esas fuentes”<sup>1</sup>; Esto contempla como escenario, acelerar la transición a un sistema energético asequible, fiable y sostenible invirtiendo en recursos energéticos renovables, dando prioridad a las prácticas de alto rendimiento energético y adoptando tecnologías e infraestructuras de energía no contaminante.

Las metas planteadas en este objetivo son:

1. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
2. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
3. De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

Por lo anterior se evidencia como el proyecto de ley se configura como una herramienta estratégica para el cumplimiento de este objetivo, puesto que permitirá al Gobierno acelerar la transición energética en un sector tan importante como la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

## ANÁLISIS DEL CONTEXTO COLOMBIANO:

### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo está cimentada la generación y fortalecimiento de energías renovables y se impulsarán tecnologías

<sup>1</sup> GAMBOA, Gilberto. Los objetivos de Desarrollo Sostenible: Una perspectiva Bioética. Persona y Bioética. [En línea]. Volumen 19. No. 2. Julio-diciembre 2015.

que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes.

Uno de los ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

Esta apuesta del Gobierno es cimentada en la necesidad de seguir los caminos de la transición energética propendiendo por la edificación de autonomía energética limpia a través del uso de fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER). Para ello en la estrategia “Cierre de brechas digitales” el Gobierno considera que dentro del programa de normalización de redes eléctrica, se incluirá la instalación de sistemas de autogeneración a pequeña escala a partir de fuentes no convencionales de energía en barrios subnormales situados en municipios del Sistema Interconectado Nacional como estrategia de normalización que promueve el uso de recursos locales y la participación de la sociedad en las soluciones energéticas.

De igual modo, el plan nacional, en su artículo 233 en un esfuerzo por ampliar el espectro y fortalecer los proyectos de autogeneración de empresas que vendan excedentes de energía eléctrica, contempla que:

*Para aquellas plantas nuevas que aún no se encuentren en operación y que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m<sup>2</sup>/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del Ideam, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará dos (2) puntos porcentuales, quedando en tres por ciento (3%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cinco por ciento (5%). A partir del quinto año de la entrada en vigencia de la presente*

*ley, se aumentará un (1) punto porcentual, llegando al seis por ciento (6%).*

**Parágrafo sexto.** *Para plantas en operación o plantas con asignación de obligaciones al momento de la vigencia de la presente ley, que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m<sup>2</sup>/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del Ideam, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 4% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en dos por ciento (2%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en tres por ciento (3%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%).*

**Parágrafo séptimo.** *Estos recursos serán destinados a la financiación de proyectos definidos por las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos de influencia de los proyectos de generación. Asimismo, contará con una gobernanza con participación étnica que será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía en un plazo de seis (6) meses después de aprobada la presente ley.*

Por último, el gobierno plantea el modelo de comunidades energéticas para que las personas naturales y jurídicas tomen parte en la cadena de valor de la electricidad, a través del uso de fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER), las cuales podrán ser beneficiarias de recursos públicos para el financiamiento de inversión, operación y mantenimiento de infraestructura, con base en los criterios de focalización que defina el Ministerio de Minas y Energía. La infraestructura que se desarrolle con recursos públicos podrá cederse a título gratuito a las Comunidades Energéticas, en las condiciones que defina el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades competentes.

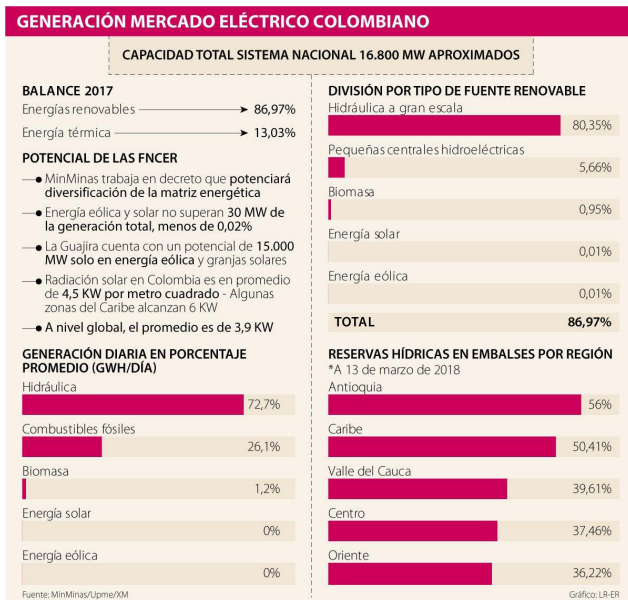
#### **ANÁLISIS DEL MERCADO ELÉCTRICO:**

La capacidad total de generación eléctrica en Colombia, estimada en 16.800 MW, si bien está conformada en su mayoría por fuentes renovables como hidráulicas y pequeñas centrales hidroeléctricas, aún tiene una mínima participación de las fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER), que incluyen tipos como biomasa, solar y eólica, entre otras.

Las dos últimas solo contribuyen con 0,02% de la generación total con cerca de 30 MW, aun cuando Colombia cuenta con una radiación solar promedio de 4,5 kW por metro cuadrado, con algunas zonas del Caribe que alcanzan 6 kW, mientras que el promedio global se ubica cerca de 3,9 kW. La energía solar surge como una nueva alternativa de consumo de

energía responsable con el medio ambiente, ante el impacto generado por la energía no renovable.

Esta nueva alternativa se implementa en hogares, empresas y ciudades, que la pueden aprovechar para realizar sus actividades cotidianas, desarrollar proyectos sostenibles, reducir el consumo de energía eléctrica y estar a la vanguardia en proyectos de innovación tecnológica.



La relevancia que toma en Colombia el uso de energía solar cada vez es mayor, en los últimos 5 años, de los proyectos presentados de ENC, el promedio de los proyectos presentados en la UPME, 9 de cada 10 proyectos contemplan energía solar, una de las metas que actualmente contempla PROURE es que para 2030 el 10% de la energía producida en Colombia tenga como fuente la energía solar.

La fuente de energía solar más desarrollada en la actualidad es la energía solar fotovoltaica, se ha posicionado en los últimos 15 años como la energía renovable más utilizada, de acuerdo con la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA).

En el 2015, durante el Acuerdo de París, 24 países latinoamericanos enviaron planes a la ONU dirigidos a actuar sobre el cambio climático y 20 de ellos tenían objetivos de generación de energía renovable. Según informes de la organización ecologista Greenpeace, este tipo de energía podría suministrar electricidad a dos tercios de la población mundial en 2030.

## ANÁLISIS TÉCNICO:

### Ubicación:

Colombia cuenta con un potencial positivo de energía solar fotovoltaica frente al resto del mundo. La mayor parte del territorio nacional cuenta con un recurso de brillo solar (horas de sol), alrededor de 4, 8 y 12 horas de sol al día en promedio diario anual, valores altos en comparación de países como Alemania el cual cuenta con 3 horas de brillo solar.

Lo anterior equivale a una radiación promedio uniforme de 4,5 kWh/m<sup>2</sup> durante el año, la cual supera el valor promedio mundial de 3,9 kWh/m<sup>2</sup>/d.

Este potencial se encuentra en las regiones de la costa Atlántica y Pacífica, la Orinoquía y la Región Central y los valores altos de radiación se pueden alcanzar en superficie de ciudades como Bogotá, Tunja, Cali, Medellín, por lo que pueden garantizar la generación eléctrica con sistemas fotovoltaicos. La implementación de estos sistemas genera más inversión en las ZNI (Zonas No Interconectadas).

## Cálculo de tarifas corte 2021

A la tarifa de agosto, el peso del kilovatio por hora está oscilando en los 623 pesos, pero hasta los 173 kilovatios gastados en un mes, el estrato uno recibe un alivio del 58% por cada kilovatio, el estrato dos el 49%, el estrato tres el 15%, el estrato cuatro paga el precio completo y los estratos cinco y seis deben pagar el 20% más de su factura como contribución teniendo en cuenta las 12 horas del sol, de las cuales solo son efectivas 4.5 en promedio, genera 4.5 kilovatios por día, multiplicado por el precio del kilovatio (623 según informes del mes pasado) es igual a \$2.800 pesos de ahorro al día, que se convierten en \$84.100 pesos al mes.

Haciendo el cálculo, en 71 meses (6 años), se terminaría de pagar la inversión, suponiendo que el costo fuera de 6 millones, y eso, menos los 25 años de rendimiento del panel, nos resultaría en 21 años de ganancia en energía. Es la mejor inversión que se puede hacer, primero por el tema medioambiental y segundo por el bolsillo. Las estimaciones relacionadas con la vida útil de los paneles solares se estiman entre los 20 a 25 años lo que hace atractiva las inversiones de este tipo de energía no convencional.

## IMPACTO AMBIENTAL

El uso de la energía solar en solar en todos los sectores de la economía, en especial en las poblaciones que por su ubicación geográfica presentan mayor radiación solar como lo son las zonas ecuatoriales del planeta, donde Colombia se encuentra ubicada, facilitan el uso de esta alternativa. Estas zonas ecuatoriales en sus áreas bajas y costeras presentan altas temperaturas lo que obliga al uso de equipamiento para mitigar estas temperaturas, también ocurre por estos fenómenos de temperatura que se dan durante la mayor parte del año que los equipos industriales y domésticos requieren mayor cantidad de energía, con lo que se aumenta el pago de este servicio. Es de anotar que el mayor uso de energía a través de medios convencionales aumenta las emisiones de CO<sub>2</sub> afectando el medio ambiente con el calentamiento global.

El uso de energías no convencionales como es la energía solar no solo abarata los costos en los servicios domésticos, comerciales e industriales, sino que también disminuye la huella de carbón favoreciendo las condiciones ambientales de los territorios y el planeta.

Las empresas europeas del sector fotovoltaico desarrollaron estudios económicos y de mercado y han realizado un análisis, E3/DC, para determinar en qué medida la suma de un sistema de almacenamiento

doméstico a un sistema fotovoltaico residencial puede reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. El análisis consideró el caso de un hogar que consume 4.500 kWh de electricidad al año y que tiene instalado un sistema fotovoltaico con una capacidad de 7,5 kW.

En comparación con un suministro eléctrico completo de la red, se concluye que se reducen sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 45% sólo con la instalación solar, sin tener en cuenta la alimentación del exceso de energía solar. Si el sistema está vinculado a un sistema de almacenamiento de baterías con una capacidad neta de 8 kWh, las emisiones se reducen en un 79%. Con una capacidad de 12 kWh, las emisiones se reducen en un 85%.

En un segundo escenario, los analistas asumieron que el hogar también instaló una bomba de calor, lo que aumenta su consumo de energía a 8.300 kWh. Sin un sistema de almacenamiento doméstico, las emisiones de CO<sub>2</sub> se reducen un 32% con un sistema de 7,5 kWh, y un 52% con un sistema de almacenamiento de 8 kWh.

Con un sistema fotovoltaico de 10 kW y 12 kWh de almacenamiento, las emisiones se reducen en un 60%, mientras que con un conjunto de 15 kW unido a 15 kWh de almacenamiento se obtiene una reducción del 71%.

Para Colombia, con respecto a los paneles solares en las regiones anteriormente mencionadas, podemos estimar que un kit fotovoltaico de auto consumo en un hogar que necesita generar 1kW de potencia se puede calcular simplemente si se divide esa potencia por la unitaria del **panel**. Es decir, si tienes un **panel solar** con 300W de potencia:  $1000W / 300W = 3,3$  **paneles** necesitarías.

En consecuencia, si revisamos que 1MW producido por energía solar según la ONU y la federación europea de la industria solar hasta 600 kg de CO<sub>2</sub> y para esto se necesitaría instalar 1 panel solar en 4256 viviendas.

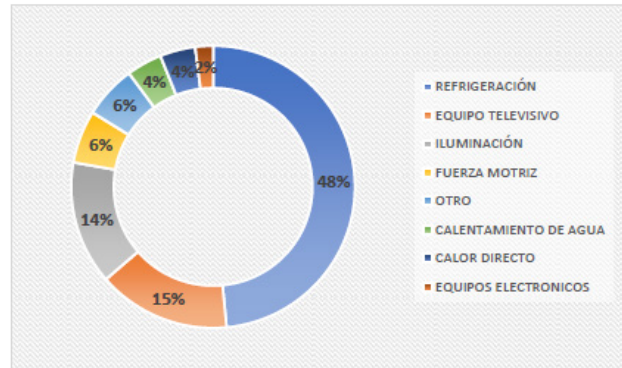
**Sector residencial y terciario**

El uso de la energía eléctrica en el sector residencial lo podemos clasificar según la UPME de la siguiente manera basado en los datos históricos:

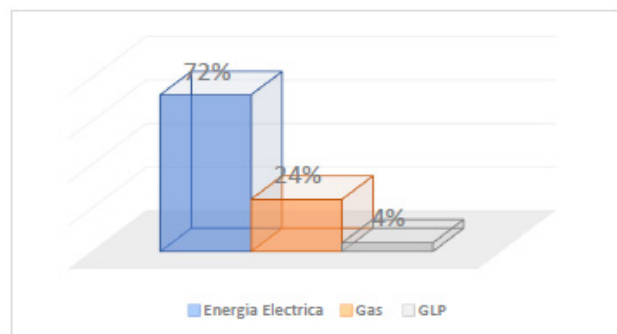
- Calor directo: cocción (estufa), horno (incluido el microondas), secador de pelo, plancha, sandwichera, tostadora, etc.
- Calentamiento de agua: calentamiento de agua o de cualquier otro líquido (calentador a gas o eléctrico y ducha eléctrica)
- Refrigeración: nevera, congeladores y equipos de aire acondicionado
- Fuerza motriz: lavadora de ropa, ventilador, ascensores, motores y bombas
- Iluminación
- Equipos electrónicos: televisor, computador (de escritorio o portátil), equipo de sonido, reproductor de música y reproductor de video
- Televisión

- Otros: telecomunicaciones, máquinas de escritorio, celulares, entre otros

**Tabla de consumo promedio del sector residencial**



Por otra parte, el sector terciario o de servicio, donde encontramos una división por subsectores como la administración pública, hospitales, centro de educación, hoteles y comercios, según balance de la UPME, el 72% de la energía del consumo proviene de la energía eléctrica, el 24% del gas natural y el 4% del gas licuado de petróleo como se observa en el gráfico a continuación.



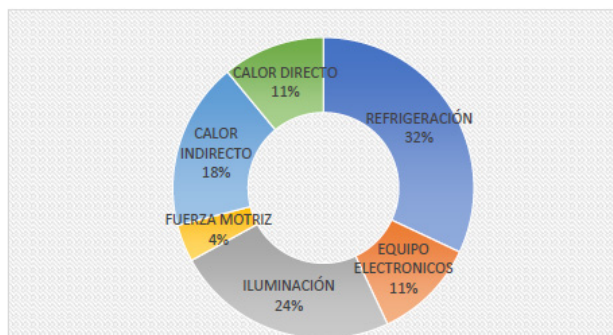
De igual forma este sector terciario tiene consumos en la energía eléctrica con la misma clasificación de los usos finales, la cual queda de la siguiente manera:

- Calor directo: cocción (estufa), horno (incluido el microondas), secador de pelo, plancha, tostadora, etc.
- Calor indirecto
- Refrigeración: cuartos fríos, nevera, congeladores, vitrinas, chillers y equipos de aire acondicionado.
- Fuerza motriz: lavadora de ropa, ventilador, ascensores, motores y bombas.

**Iluminación.**

- Equipos electrónicos: televisor, computador (de escritorio o portátil), equipo de sonido, reproductor de música y reproductor de video.
- Otros: telecomunicaciones, máquinas de escritorio, celulares, entre otros.

Al igual que en el sector residencial, se construyó una ficha que explica el consumo de un local promedio del sector, en esta ficha se consideraron los equipos más usados y se consideraron los patrones de uso encontrados en el estudio.



### 3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No se encuentra soporte de antecedentes legislativos.

### 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES

**Artículo 365.** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.* Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

#### LEGALES

#### LEY 1715 DE 2014 REGULACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía y sistemas de medición inteligente, que comprenden tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

#### LEY 2099 DE 2021 TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y MERCADO ENERGÉTICO

La presente ley tiene por objeto modernizar la legislación vigente y dictar otras disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético a través de la utilización, desarrollo y

promoción de fuentes no convencionales de energía, la reactivación económica del país y, en general dictar normas para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

#### DECRETO NÚMERO 1077 DE 2015

#### DECRETO NÚMERO 1543 DE 2017 REGLAMENTACIÓN FENOGE

#### RESOLUCIÓN CREG 030 DE 2018

#### RESOLUCIÓN CREG 038 DE 2018

#### RESOLUCIÓN CREG 135 DE 2021

#### RESOLUCIÓN CREG 174 DE 2021

#### JURISPRUDENCIALES

#### Sentencia C 186 de 2022

La Corte Constitucional ha definido que el servicio público de energía eléctrica es un bien público esencial de carácter no transable. Como se anotó de manera general respecto de todos los servicios públicos, el suministro de energía supone una garantía indispensable para la ciudadanía, pues su abastecimiento permite cumplir aspectos básicos propios de la dignidad humana. De esta forma, el acceso al servicio de energía es de especial importancia porque constituye una herramienta para reducir la pobreza y la inequidad social.

Contar con energía les permite a las personas y familias refrigerar o cocinar alimentos y resguardarse del frío o aliviar el calor. También implica conectividad, información, entretenimiento e incluso educación, a través de la red telefónica, de televisión y de internet.

La Corte ha resaltado la importancia de garantizar este servicio en las residencias de las personas en todo el territorio nacional. Su trascendencia se deriva del concepto de *pobreza energética* la cual se manifiesta cuando un individuo no tiene conexión de energía en su vivienda. Estamos ante *pobreza energética* cuando una persona o su núcleo familiar es incapaz de pagar o tener una cantidad mínima de electricidad para satisfacer sus necesidades domésticas. La falta de abastecimiento de este servicio repercute en el goce de otros derechos fundamentales como son la vida, la salud y la integridad personal. La *pobreza energética* daña especialmente a las personas más vulnerables.

El servicio de energía también es fundamental en todos los sectores de la economía nacional. Su suministro permanente y de calidad es necesario para el desarrollo de diversas actividades en la industria, la agricultura, la infraestructura, las telecomunicaciones y, en general, de cualquier actividad económica o productiva en Colombia.

En conclusión, el servicio público de energía eléctrica está íntimamente ligado a la dignidad humana y a la fuerza económica de todo el país. Su abastecimiento garantiza un estándar mínimo de vida digna, brinda bienestar a la sociedad, acerca a niños, niñas y a adultos a los avances tecnológicos y les da acceso a la información. Su prestación es esencial para el correcto funcionamiento de la

economía colombiana y del aparato productivo del país.

### Sentencia C 576 de 2017

La accesibilidad al servicio de energía se torna especialmente importante, pues allí es donde se ve reflejada de manera clara su impacto en el desarrollo social y, especialmente, su impacto frente a la reducción de la pobreza y las brechas de la sociedad. Al respecto, el Banco Mundial ha insistido en que la electrificación tiene una fuerte incidencia en la prestación del servicio de salud, pues fortalece la infraestructura sanitaria, a la vez que potencia el contacto tecnológico, así como facilita la conservación de vacunas, medicamentos y alimentos. Como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el vínculo entre energía y pobreza es una realidad evidente que se deriva de la dependencia de dicho servicio con el desarrollo de “prácticamente todas las actividades de la vida cotidiana de las personas”. De ahí que sea innegable reconocer hoy en la energía un motor de desarrollo de las sociedades, alrededor de la cual la agenda global ha venido insistiendo para propender por el acceso universal. En el año 2010, por ejemplo, y observando la relevancia del servicio público en mención, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, con ocasión de su participación en la Cumbre de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, anunció la meta global de los Estados para lograr la universalidad en el suministro de energía.

### 5. IMPACTO FISCAL

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 y C-766 de 2010 ha reiterado que:

“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).

Así las cosas, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, al respecto de esto la misma Corte señaló en la Sentencia C-507 de 2008, que si bien.

“(…) El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. **Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que**

**recaiga sobre el legislativo exclusivamente (…)**” (subrayado fuera de texto).

Sin embargo, el constituyente en la Ley 819 de 2003, lo que buscaba era garantizar la efectiva puesta en marcha de las iniciativas, que no se consigue únicamente con la expedición de la ley, la atención a la fuente de recursos es clave para lograr la ejecución de esta.

Por tanto, al revisar con detenimiento el articulado, se puede aseverar como el mismo utiliza verbos rectores del articulado de carácter facultativo, sin imponer o condicionar al Gobierno en relación con partidas presupuestales o incorporaciones que vulneren su autonomía presupuestal, por tanto, este proyecto de ley se enmarca en la competencia de iniciativa del gasto que tiene el Congreso sin vulnerar el marco fiscal a mediano plazo.

### CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

- (...) a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## 6. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de ley, por

medio de la cual se propende por el uso de energías limpias a través de energía solar fotovoltaica para viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario (VIS y VIP). En razón, a que es necesario brindar las herramientas legislativas que aceleren la transición energética del país en comunidades vulnerables.

**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**  
**Representante a lá Cámara**  
**Departamento de Cesar**

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>02</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2023</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo <input type="checkbox"/>	
N.º <u>081</u> Con su correspondiente	
Comentarios o motivos, suscrito Por: <u>H.R Carlos Felipe Quintero</u>	

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.

**El Congreso de Colombia**  
**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear una Estrategia Integral y Oportuna de Atención que permita al Gobierno nacional y a las entidades territoriales responder eficazmente en los casos donde los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, se encuentren en riesgo.

**Artículo 2º. Implementación.** La implementación de la presente estrategia estará en cabeza de las entidades territoriales, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Defensa, y el Ministerio del Interior.

**Artículo 3º. Principios.** Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función

administrativa, las acciones en materia de protección se regirán por los siguientes principios:

1. Buena fe: Todas las actuaciones que se surtan en desarrollo de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención se ceñirán a los postulados de la buena fe.
2. Causalidad: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar siquiera sumariamente dicha conexidad.

3. Complementariedad: Las medidas de protección se implementarán sin perjuicio de otras de tipo asistencial, integral o humanitario que sean dispuestas por otras entidades.
4. Eficacia: Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación.
5. Oportunidad: Las medidas de protección se otorgarán de forma ágil y expedita.
6. Consentimiento: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del solicitante o protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación.
7. Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.
8. Exclusividad: Las medidas iniciales o transitorias estarán destinadas para el uso exclusivo de los protegidos.
9. Goce efectivo de derechos: Para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención, se tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos.
10. Idoneidad: Las medidas iniciales o transitorias serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.
11. Reserva legal: La información relativa a solicitantes y protegidos de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención es reservada.

Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.

12. Temporalidad: Las medidas iniciales o transitorias tienen carácter temporal y se mantendrán mientras que el nivel de riesgo es validado o cuando así lo recomiende el Cerrem. En ningún caso, las medidas podrán superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.
13. Coordinación: La Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará a cargo de los departamentos y municipios quienes actuarán ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las víctimas, el Ministerio del Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental y municipal, para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección.
14. Concurrencia: La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, municipal y departamental aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto.
15. Subsidiariedad: Los municipios, departamentos y demás entidades del Estado del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, y en el marco de la colaboración administrativa y el principio de subsidiariedad, adoptarán las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos.

**Artículo 4°. Protección efectiva.** La población objeto de protección de la estrategia de que trata la presente ley podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo. Sin embargo, en el caso de la población objeto de protección en virtud del riesgo, las entidades territoriales deberán implementar medidas iniciales y/o transitorias, hasta tanto sea validado el nivel de riesgo de manera definitiva por parte del Cerrem.

**Parágrafo primero.** Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto de la presente ley estarán a cargo de las entidades



territoriales, sin perjuicio de las medidas de protección a cargo de las demás entidades con competencia en el orden nacional.

**Parágrafo segundo.** Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto a cargo de las entidades territoriales tendrán vigencia hasta tanto el nivel de riesgo haya sido validado por parte del Cerrem o la instancia de decisión con competencia para este fin, en cuyo caso tendrá que comunicarse dicho resultado a la entidad territorial.

En el caso en que el riesgo validado sea ordinario se procederá a la finalización inmediata de las medidas iniciales o transitorias por parte de la entidad territorial. En el supuesto en que el riesgo haya sido validado como extraordinario o extremo, las medidas por parte de la entidad territorial también serán finalizadas, salvo en el caso excepcional en que el Cerrem o la instancia de decisión con competencia, recomiende la continuidad de la implementación de las medidas, que en ningún caso podrá superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.

**Artículo 5°. *Personas objeto de protección.*** Podrán ser personas objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno nacional.
11. Docentes de acuerdo con la definición estipulada en la Resolución número 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
12. Líderes religiosos, debidamente certificados por la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.

**Artículo 6°. *Articulación de la estrategia integral y oportuna de atención.*** La Unidad Nacional de Protección, quien tiene a su cargo la administración de la Base de Datos Única, facilitará a las entidades territoriales su uso, garantizando la custodia de información reservada, en aras de que estas puedan ejercer un control de las medidas iniciales o transitorias dispuestas para las personas en razón del riesgo.

**Artículo 7°. *Búsqueda y atención activa de casos de personas objeto de protección.*** La Búsqueda Activa estará a cargo de los departamentos en coordinación con los municipios, quienes establecerán mecanismos permanentes y sistemáticos de identificación de riesgos y contextos de amenaza. Para ese fin ejecutarán las siguientes actividades:

1. Elaborar un Registro de Organizaciones Sociales que permita identificar tempranamente a los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y organizaciones, así como el área de influencia, área de trabajo, actividades comunitarias, entre otros factores, elementos y condiciones de su entorno.
2. Realizar un proceso permanente de identificación de riesgos, a través de la proyección de escenarios de riesgo a los cuales se podrían ver expuestos las personas de que trata esta ley.
3. Crear una red de apoyo entre organizaciones de líderes sociales y defensores de derechos humanos que motive la cooperación entre ellas, para mejorar la identificación y gestión de posibles riesgos de sus integrantes.

**Parágrafo primero.** La articulación entre departamentos, municipios y demás entidades territoriales, implica que los gobernadores y alcaldes y sus administraciones, lideren la estrategia en el territorio, actuando coordinadamente con las entidades del orden nacional y territorial, y las organizaciones sociales.

**Artículo 8°. *Ruta de atención.*** Las gobernaciones y alcaldías distritales o municipales implementarán la ruta de atención para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección, para lo cual deberán realizar las actividades, conforme a las indicaciones que se describen a continuación:

1. **Activación de la ruta de atención.** Para activar la ruta de atención, el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo, deberá acudir ante las Secretarías de Gobierno municipales o distritales, o quien haga sus veces, del lugar donde se encuentre. Tales autoridades, previa valoración inicial de la situación, deberán implementar las medidas de prevención, iniciales y/o transitorias a que haya lugar.
2. **Recepción del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que es remitido ante la imposibilidad de protección a cargo del municipio.** En caso que el municipio no cuente con la capacidad de garantizar la implementación de las medidas preventivas, iniciales y/o transitorias del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, este lo remitirá de manera prioritaria a la Secretaría de Gobierno departamental, o quien haga sus veces.

En todo momento se deberá garantizar la seguridad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para lo cual la Secretaría de Gobierno municipal o distrital o quien haga sus veces deberá dejar un registro de todos los procedimientos llevados a cabo para la atención del caso.

El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental deberá solicitar la información de contexto sobre los motivos de la atención prestada, como insumo en el proceso de análisis del caso, información que podrá ser contrastada con otras autoridades municipales, tales como el Comando de la estación de Policía y el Personero municipal.

3. **Recolección de información.** El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar las siguientes actividades con el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo:
  - a. Solicitar la información sobre los datos personales.
  - b. Verificar que las circunstancias se enmarcan como una posible situación de riesgo o identificar el contexto de la amenaza, de manera que pueda trasladarse este insumo de información a la Unidad Nacional de Protección o a la entidad con competencia, previo ingreso al procedimiento ordinario del programa de protección.
  - c. Informar sobre los documentos que se requieren para acreditar la pertenencia al grupo poblacional objeto de protección.
  - d. Indagar si la persona ha sido beneficiaria de medidas para la mitigación de riesgo por parte de otra entidad y por la misma causa.

- e. Realizar la solicitud de antecedentes judiciales. En caso de ser requerido por autoridad judicial, el usuario no será incluido en la Ruta de Atención.
- f. Constatar que la persona traiga consigo los documentos requeridos. En caso de no tenerlos completos, se le informará la necesidad de aportarlos para continuar con el trámite correspondiente, sin que esto implique la suspensión de las medidas preventivas, iniciales o transitorias de seguridad adoptadas para el caso.

En caso de que no se alleguen los documentos faltantes en un término de seis (6) meses, se procederá al Cierre del caso, registrando los motivos que llevaron a tomar la decisión.

- g. En caso de que la persona sea un líder o representante de una Organización de Víctimas del Conflicto, se articulará con la dependencia encargada del seguimiento a la Ley 1448 de 2011.
- h. De presentarse una situación de riesgo que presuntamente vulnere una colectividad, se tendrá en cuenta lo establecido en el marco normativo dispuesto por el Ministerio del Interior, para lo cual será necesario remitirse al Protocolo para Ruta de atención colectiva.
- i. En los casos en los que se presente un grupo étnico, se articularán las acciones con la dependencia encargada de la implementación del enfoque étnico.

4. **Ingreso a la Ruta de Atención.** El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar la siguiente verificación preliminar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para otorgar las medidas de protección iniciales y/o transitorias de la Ruta de Atención definidas en la presente ley y, de ser necesario, solicitar que el caso sea estudiado en sesión por el Comité Departamental de Estudio de Casos.
  1. Acreditación de pertenencia a la población objeto de protección.
  2. Existencia de una circunstancia de riesgo constatada en denuncias, quejas, amenazas escritas, entre otros.
  3. Verificación de causalidad, la cual consiste en una verificación sumaria por la cual pueda establecerse que el riesgo informado tenga relación con su actividad como defensor o defensora de derechos humanos o su rol de liderazgo.
  4. Se deberá hacer una verificación de la existencia, o no, de medidas de protección otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, provenientes del Estado por la

misma situación de riesgo presentada en la solicitud.

**Parágrafo primero.** Todo lo anterior deberá quedar registrado a través de un Formato Único que creará la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, además de quedar plasmadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se presentaron los hechos victimizantes. También, se debe indicar la procedencia de las medidas iniciales de protección de la Ruta de Atención, relacionando, además, de ser necesario, la inclusión del caso en sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

**Parágrafo segundo.** Las Secretarías de Gobierno municipales y departamentales deberán garantizar la disponibilidad de los profesionales necesarios para implementar la Ruta de Atención, los cuales deberán tener conocimiento y experiencia en psicología, derecho, y trabajo social. Asimismo, deberán establecer y estandarizar los formatos de registro de todas las actividades de la Ruta de Atención.

**Parágrafo tercero.** La Ruta de Atención deberá garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, para lo cual se contará con elementos como intérpretes de lengua de señas para personas con discapacidad auditiva, documentos en braille para personas con discapacidad visual y apoyos para las personas con discapacidad cognitiva y psicosocial, respetando las decisiones por ellos tomadas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

**Parágrafo cuarto.** Para la atención de personas con discapacidad, el profesional que brinde la atención, previa autorización de la persona, hará el registro correspondiente, con la finalidad de que pueda identificarse de una manera más completa a la oferta que se brinda en materia de atención a nivel municipal, departamental y nacional.

**Artículo 9°. Medidas iniciales.** Las medidas iniciales serán otorgadas por la Secretaría de Gobierno municipal o departamental y estarán encaminadas a atender y orientar de forma integral a los líderes sociales, defensores de derechos humanos o personas objeto de protección durante el proceso de denuncia. Para ello, se tendrán como base las siguientes medidas:

1. **Orientación jurídica.** El profesional jurídico asignado por la respectiva Secretaría de Gobierno le deberá explicar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en qué consiste la Ruta de Atención, con sus características propias y requisitos, teniendo en cuenta lo establecido en el Programa Ordinario de Protección que lidera la Unidad Nacional de Protección.

También, deberá orientar a la persona sobre el diligenciamiento del documento que para tal fin disponga la Unidad Nacional de Protección, adjuntando los documentos solicitados y remitiendo la solicitud a través de oficio a la Unidad Nacional

de Protección, para que se inicie el estudio de nivel de riesgo.

2. **Acompañamiento psicosocial.** El profesional en psicología o en trabajo social deberá brindar un acompañamiento al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y a su núcleo familiar, o colectivo u organización, de ser el caso, con el fin de facilitar el momento del relato. Asimismo, en caso de requerirse, deberá estar presto para atender una posible situación de crisis.

El profesional en psicología o en trabajo social deberá emitir un concepto en el que se establezca si el usuario necesita un acompañamiento posterior, o no. Esta información deberá quedar registrada en el Formato Único.

3. **Asesoría administrativa:** El profesional en trabajo social le deberá brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la orientación sobre los procedimientos institucionales en temas de salud, educación y trabajo, mismos que serán expedidos por las entidades territoriales correspondientes.

El profesional en trabajo social deberá realizar la articulación interinstitucional con las diferentes dependencias y entidades a nivel municipal, departamental o nacional. Cada proceso de articulación deberá contar con su acta o remisión a través de oficio.

Para estas remisiones se deberá acordar la forma de comunicación con el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, toda vez que debe haber un manejo de reserva de la información sobre los datos de contacto y ubicación de este.

En esta asesoría, se deberá registrar la valoración completa del caso en el documento que para tal fin disponga la entidad, con el fin de establecer un plan de trabajo a desarrollar que permita la superación de las múltiples vulneraciones, teniendo en cuenta las necesidades de la persona.

4. **Orientación en autoprotección individual o colectiva:** Los profesionales asignados por la respectiva Secretaría de Gobierno, o quien haga sus veces, le deberán brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la orientación en autoprotección individual y/o colectiva.

De acuerdo con la información recibida del caso, los profesionales deberán solicitar la convocatoria a una sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

**Parágrafo primero.** Será deber de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales verificar si después de la atención brindada a través de las medidas iniciales de protección, se logró evidenciar que el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ya no requiere de la

adopción de medidas transitorias, caso en el cual, se hará el cierre del caso, diligenciando que la entidad disponga para dicho fin.

Cuando el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección manifieste no estar de acuerdo con su ingreso a las medidas iniciales de protección se dejará constancia de su desistimiento en el documento que la entidad disponga para dicho fin.

**Artículo 10. Medidas transitorias.** Entiéndase por medidas transitorias aquellas cuya temporalidad y procedencia son determinadas por el Comité Departamental de Estudio de Casos, de acuerdo con los insumos suministrados por las Secretarías de Gobierno respectivas. Estas serán otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y su familia, en caso de ser necesario, y procederán en caso de que las medidas iniciales de protección no hayan sido suficientes.

El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá asignar alguna de las siguientes medidas:

1. **Apoyo de arrendamiento.** Esta medida transitoria solo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyo núcleo familiar esté conformado por mínimo tres (3) personas. Su temporalidad será de hasta tres (3) meses, prorrogables de acuerdo con la valoración que realice el Comité Departamental de Estudio de Casos.
2. **Apoyo para alimentación a través de paquetes alimentarios y no alimentarios (bono).** Esta medida transitoria solo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyos ingresos se hayan visto afectados a causa del hecho victimizante, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos.
3. **Apoyo de transporte intermunicipal o interdepartamental.** Esta medida transitoria solo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos.
4. **Apoyo de trasteo.** Solo se otorgará previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado.
5. **Solicitud de medidas a otras entidades.** El Comité Departamental de Estudio de Casos debe solicitar a la Policía Metropolitana las medidas policivas que correspondan, en virtud del artículo 218 de la Constitución

Política, artículos 16 y 19 de la Ley 62 de 1993, artículos 2.4.1.2.21 y 2.4.1.2.29. del Decreto número 1066 de 2015. Esta solicitud dependerá del consentimiento y voluntad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

**Parágrafo primero.** Las medidas transitorias deben ser adelantadas entre el periodo que hay entre la denuncia y la respuesta de la Unidad Nacional de Protección UNP que puede tardar hasta seis (6) meses, lo que implica una permanente articulación y comunicación interinstitucional con la UNP.

**Parágrafo segundo.** El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá adoptar otras medidas transitorias, según la necesidad de implementación y situación del riesgo del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

**Artículo 11. Asignación de medidas transitorias.** La asignación de las medidas transitorias estará a cargo del Comité Departamental de Estudio de Casos y se otorgarán previa realización de las actividades aquí previstas:

1. Validar la necesidad de brindar las medidas descritas anteriormente, a través de los conceptos jurídico y psicológico.
2. Determinar la asistencia a familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primer grado de afinidad o civil, de los líderes sociales, defensores de derechos humanos o población objeto de protección, indicando los motivos por los cuales se considera que se deben o no garantizar alguna medida de asistencia. Para ello deberá tenerse en cuenta el principio de familia diversa desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
3. Establecer la temporalidad de las medidas transitorias de acuerdo con el análisis específico de cada una, la cual podrá estar determinada por días, hasta máximo tres (3) meses, a partir de los cuales el Comité Departamental de Estudio de Casos debe sesionar y analizar la pertinencia de su ampliación.

Todo lo anterior deberá quedar registrado a través en el Acta de Reunión de Asignación de medidas que se cree para tal fin.

**Parágrafo primero.** La validación para el otorgamiento de la medida transitoria de protección debe hacerse, de acuerdo con criterios y principios constitucionales como son: el principio de buena fe, poblaciones con presunción de riesgo, enfoques diferenciales, situaciones de conflicto armado no internacional, características del riesgo establecidas en la Sentencia T-719 de 2003.

**Artículo 12. Remisión de implementación de medidas transitorias.** El Comité Departamental de Estudio de Casos elaborará las remisiones para la implementación de medidas a través del formato que cree la Secretaría de Gobierno departamental.

La remisión deberá contener:

1. La necesidad de implementación de las medidas transitorias.
2. Nombres, apellidos, número de identificación del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.
3. Lugar en donde deba ser prestada la medida transitoria de protección autorizada.
4. Las medidas transitorias autorizadas.
5. El enfoque diferencial que aplica al caso en concreto.
6. Firma de las personas que autorizaron las medidas transitorias.

**Artículo 13. *Solicitud nivel del riesgo ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem).*** El Comité Departamental de Estudio de Casos realizará las siguientes gestiones ante la UNP:

1. Solicitar el inicio del estudio de nivel de riesgo.
2. De ser necesario, solicitar el trámite de emergencia.
3. Requerir al Cerrem que los casos de mujeres líderes sociales, defensoras de derechos humanos o personas objeto de protección, sean estudiados desde un enfoque de género y se adopten medidas integrales o complementarias a favor de las protegidas.

**Artículo 14. *Implementación de medidas transitorias.*** La Secretaría de Gobierno departamental deberá definir la disponibilidad presupuestal, tipo de medidas a implementar y modalidad de implementación, esto es, si la implementación de medidas transitorias se realizará de manera directa o a través de un operador.

Será necesario que las Gobernaciones realicen un balance del número de casos atendidos en vigencias anteriores para que definan un presupuesto estimado por vigencia para la posible implementación de medidas transitorias.

**Artículo 15. *Seguimiento a las medidas transitorias.*** El seguimiento a las medidas transitorias implementadas estará a cargo de la Secretaría de Gobierno departamental. Para efectuar dicho seguimiento se realizará de manera periódica una reunión en donde se revisará el avance de cada medida desde su otorgamiento.

La periodicidad de la reunión de seguimiento será cada quince (15) días y se deberán realizar las siguientes actividades:

1. **Seguimiento a la implementación de medidas transitorias.** La Secretaría de Gobierno departamental realizará el seguimiento de cada caso, teniendo en cuenta la relación existente entre la medida transitoria de protección y la remisión para su implementación. Dicho seguimiento quedará registrado en el Formato de Acta de

Reunión de Seguimiento que la Secretaría de Gobierno departamental cree para tal fin.

Cuando se trate de la medida transitoria de protección de apoyo para arrendamiento, deberá llevar a cabo las verificaciones que correspondan en el sitio de residencia.

2. **Seguimiento a las remisiones y solicitudes enviadas a otras entidades.** La Secretaría de Gobierno departamental deberá realizar el seguimiento a las remisiones y solicitudes enviadas a las diferentes entidades del orden nacional y distrital.

Cuando se trate de ampliación de medidas transitorias, la Unidad Nacional de Protección, deberá realizar el seguimiento e informar su decisión al Comité Departamental de Estudio de Casos.

3. **Seguimiento financiero.** Al finalizar cada mes la Secretaría de Gobierno departamental llevará a cabo el seguimiento financiero, para ello revisará los soportes de entregas. El pago estará sujeto a dicha revisión.
4. **Informe de supervisión.** Contendrá el resultado de los seguimientos descritos en los numerales 1, 2 y 3.

**Artículo 16. *Cierre del caso.*** El Comité Departamental de Estudio de Casos será quien determine la terminación de las medidas transitorias, de acuerdo con la información que arroje el seguimiento del caso. Esta terminación se dará cuando:

1. Se cumpla el término de la medida transitoria. El Comité Departamental de Estudio de Casos analizará la pertinencia de ampliación si pasado el término previsto no se tiene respuesta por parte de la Unidad Nacional de Protección. De ser ampliada se informará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.
2. Se implementen medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección. La Unidad Nacional de Protección informa mediante oficio la aplicación de las medidas para lo cual se le informa al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la terminación de medidas por parte de la gobernación y el municipio.
3. Se determine por parte de la Unidad Nacional de Protección que el nivel de riesgo del defensor o defensora de derechos humanos es ordinario.
4. Se presente desistimiento de estudio de nivel de riesgo por parte del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ante la Unidad Nacional de Protección.
5. A partir del seguimiento realizado, se establezca que la persona sujeta de las medidas transitorias ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal

sin tener en cuenta las recomendaciones de autoprotección.

6. La persona beneficiaria de las medidas transitorias no hace uso de las mismas, en un tiempo prudencial.
7. La persona beneficiaria de las medidas transitorias, ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos en la Ruta de Atención.; usufructúa comercialmente los medios de atención dispuestos en su favor o causa daño intencionalmente a los medios de atención físicos y humanos asignados en el marco de la Ruta de Atención, para lo cual, además, se informará a las autoridades correspondientes.
8. La persona beneficiaria de la medida acude injustificadamente a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.
9. La persona beneficiaria retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades.
10. La persona beneficiaria solicite la suspensión de las medidas, lo cual deberá hacerlo por escrito ante la dependencia con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental para la implementación de la Ruta de Atención.
11. Al presentarse una o varias de las causales previamente descritas se dará inicio al cierre de caso, para lo cual se llevará a cabo el diligenciamiento del formato de cierre de caso que será creado por la Secretaría de Gobierno departamental.

**Artículo 17. *Comité Departamental de Estudio de Casos.*** El Comité Departamental de Estudio de Casos estará conformado por cinco (5) profesionales encargados de implementar la Ruta de Atención, distribuidos, así: dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno municipal, nombrados por el alcalde; dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno departamental nombrados por el Gobernador; y un (1) representante delegado de la policía, designado por el Comandante de la Policía del departamento.

El Comité Departamental de Estudio de Casos deberá realizar la valoración sumaria de la situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad, teniendo en cuenta los insumos suministrados por los funcionarios de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales y, conforme a ello determinar las medidas transitorias a adoptar.

Cuando se trate de defensores de derechos humanos pertenecientes a grupos étnicos, el Comité Departamental de Estudio de Casos deberá articularse con la dependencia encargada del enfoque diferencial y asuntos étnicos de la Unidad Nacional de Protección, en aras de armonizar con las autoridades propias de las comunidades las estrategias de restablecimiento de los derechos.

**Artículo 18. *Sesiones del Comité Departamental de Estudio de Casos.*** El Comité Departamental de Estudio de Casos sesionará de forma ordinaria o extraordinaria. Las sesiones ordinarias serán llevadas a cabo cada quince (15) días, previa convocatoria. Las sesiones extraordinarias, se podrán convocar sin previo aviso, a petición de quien sea designado para ejercer la secretaría técnica del Comité Departamental de Estudio de Casos, cuando el grado de vulnerabilidad de alguno de los casos lo requiera.

**Artículo 19. *Secretaría Técnica del Comité Departamental de Estudio de Casos.*** El Comité Departamental de Estudio de Casos tendrá una Secretaría Técnica, que recibirá las solicitudes de estudio de casos y convocará a sesión.

**Parágrafo primero.** Únicamente podrá ser designado como Secretario Técnico un servidor público de nivel directivo o asesor vinculado a la Secretaría de Gobierno departamental o quien haga sus veces.


**Artículo 20. *Actas del Comité Departamental de Estudio de Casos.*** El Comité Departamental de Estudio de Casos deberá llevar un registro de todas sus actuaciones, para ello al finalizar cada sesión se elaborará un acta en la que se deje constancia de lo ocurrido.

**Artículo 21. *Financiación de la estrategia oportuna e integral de atención.*** En virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad, en los casos que las entidades territoriales no puedan asumir con recursos propios de libre destinación los costos derivados de la implementación de la presente estrategia, la nación será responsable de los costos con cargo a los recursos del presupuesto general de la nación. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el mecanismo de transferencia a cada entidad territorial conforme lo determine en sus procesos y procedimientos.


**Parágrafo primero.** En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios deberá funcionar el Fondo para la Atención y Protección de Líderes Sociales con carácter de “fondo cuenta” financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, que se cree para tal fin. Los recursos del Fondo se distribuirán según las necesidades reportadas por las entidades territoriales y tendrá por objetivo financiar las medidas iniciales y transitorias dispuestas en la presente ley.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional reglamentará este artículo dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.


**Artículo 23. *Vigencia y derogatoria.*** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República

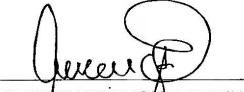
  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República



HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas



CIR. ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República  
Centro Democrático



José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C.  
Centro Democrático



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección”.*

### I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991, estableció los fines esenciales del Estado, los deberes de garantía de derechos y los mecanismos para su protección efectiva, entre ellos y como presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales, el de mantenimiento de la convivencia pacífica y la protección de todas las personas en su vida, bienes, honra, creencias, así como la garantía de los demás derechos y libertades. Además, la Carta Política consagró la vida como un derecho fundamental inviolable, instituyó la dignidad humana y prohibió la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Sin embargo, la Constitución de 1991 debe entenderse en el contexto amplio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los pronunciamientos que la Comisión, y en algunos casos la Corte IDH han realizado para establecer el deber de los Estados de adecuar la normatividad interna para garantizar la seguridad en la defensa y promoción de los DD. HH. Un reto normativo cuyo desarrollo es transversal a todas las Ramas del Poder Público, pero especialmente de los funcionarios que deben ajustar sus acciones y conductas al control de convencionalidad, que no es otra cosa sino el arreglo institucional conforme a los lineamientos del Pacto de San José.

Los líderes sociales son aquellas personas que se caracterizan por la defensa de los derechos de las colectividades y que buscan desarrollar acciones encaminadas a la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y los derechos fundamentales de los grupos o colectividades que representan y/o a sus territorios. Su trabajo es esencial para la implementación universal de los

derechos y libertades fundamentales, la existencia de una democracia plena y la consolidación del Estado Social de Derecho.

En este sentido, los líderes sociales o defensores de derechos humanos se convierten en un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de la democracia, ya que el objeto de su labor es el beneficio social y comunitario. Bajo este precepto, cuando se presentan impedimentos que impiden la realización efectiva de su labor en pro de la defensa y protección de los derechos fundamentales y los derechos humanos, se considera que se está presentando una afectación directa al resto de la sociedad.

Dentro de su labor, los líderes sociales también ejercen un control ciudadano necesario sobre los funcionarios públicos y las instituciones en aras de garantizar la transparencia. Ahora bien, la determinación sobre quién es una persona defensora de Derechos Humanos o un líder social se deriva de la declaración de la ONU de 1998, en la que se promulgó la Resolución A/RES/53/1445, la cual señaló que: “...el derecho y el deber de individuos, los grupos y las instituciones a promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales...”.

De igual manera, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que:

“No existe una definición concreta de quién es o puede ser defensor de Derechos Humanos. En la Declaración sobre los defensores de Derechos Humanos (A/RES/53/144) se hace referencia a “los individuos, los grupos y las instituciones **que contribuyen** a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (cuarto párrafo del preámbulo).

De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los Derechos Humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo, hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de Derechos Humanos no solo desarrollan sus actividades en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado”.

Entonces, los líderes sociales o defensores de Derechos Humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la práctica y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional o internacional.

Los esfuerzos del Estado colombiano han ido evolucionando a partir del reconocimiento de los derechos y libertades y de la relevancia del liderazgo social para la vigencia del Estado Social de Derecho, democrático y pluralista. Cabe resaltar, por ejemplo, que en Colombia existe legislación que busca la protección de los líderes sociales, como las que se relacionan a continuación:

1. Ley 418 de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 81 de esta ley se dispuso que el Gobierno nacional podría poner en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.
2. Decreto número 978 de 2000, “por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano”.
3. Decreto número 2788 de 2003, “por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”.
4. Decreto número 2816 de 2006, “por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.
5. Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
6. Decreto número 4065 de 2011, “por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.
7. Decreto número 4912 de 2011, “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.
8. Decreto número 2096 de 2012, “por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones”.
9. Decreto número 154 de 2017, por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.
10. Decreto número 1581 de 2017, “por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.
11. Decreto número 2078 de 2017, “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.
12. Decreto número 2252 de 2017, “por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.
13. Decreto número 2124 de 2017, “por el cual se reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
14. Ley 1908 de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.
15. Decreto número 660 de 2018, “por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.
16. Decreto número 2137 de 2018, “por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la



vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”. (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).

17. Decreto número 1138 de 2021, “por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto número 2137 de 2018”.

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional ha realizado un desarrollo jurisprudencial en aras de definir el deber de garantía, adecuación normativa y de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de Derechos Humanos y líderes sociales. A continuación, se traen a colación las más importantes:

**Sentencia T-102 de 1993:** La Corte establece que en materia constitucional la protección del derecho a la vida incluye en su núcleo conceptual la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal de que ella sea cierta. Así mismo, explica que la esfera del derecho fundamental a la vida se divide en dos ámbitos de obligatorio cumplimiento para el Estado: 1) el deber de respetarla y 2) la obligación de protegerla, por consiguiente, las autoridades están doblemente obligadas a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten.

**Sentencia T-981 del 2001:** El Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva cuando se tenga conocimiento de amenazas sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto. Así mismo, el Estado no puede incumplir con sus deberes minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las diferentes instituciones.

En este sentido, la Corte aclaró que las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. De igual manera, resalta que para poder establecer las circunstancias y decidir si hay lugar a protección especial se deben analizar factores objetivos y subjetivos teniendo en cuenta los criterios fijados por la jurisprudencia, entre los cuales encuentran; **1) La realidad de la amenaza:** se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual. **2) La individualidad de la amenaza:** se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas. **3) La situación específica del amenazado:** en este

criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, etc. Ahora bien, de manera paralela al análisis de los mencionados criterios, también es necesario analizar el escenario en que se presentan las amenazas, siendo estas las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas donde se asegura que han ocurrido las amenazas. Una vez adelantada la valoración de los factores de riesgo, es menester que la autoridad competente adopte las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien es objeto de intimidaciones.

**Sentencia T-719 del 2003:** Hace referencia al ámbito constitucional de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales. Los contextos de violencia en el país hacen que se presenten casos de trasgresión y amenazas extraordinarias a la integridad de distintas poblaciones. Esto ha llevado a que el desarrollo del derecho a la seguridad personal sea una preocupación histórica, **esta sentencia representa el fallo fundacional de la línea jurisprudencial sólida sobre la materia**, al resolver el amparo impetrado por la compañera de un desmovilizado que fue asesinado pese a las amenazas conocidas en su contra y por las cuales no recibió la protección requerida a tiempo.

La Corte aclaró que el ordenamiento ampara la protección reforzada y diferenciada de las personas que enfrentan riesgos de alta intensidad. Pero, “¿cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal, y en qué se diferencian de los riesgos frente a los cuales operan los derechos fundamentales a la vida e integridad personal?” Para dar respuesta a este interrogante, estableció cuatro niveles de riesgo: mínimo, ordinario, extraordinario y extremo. También explicó que solo respecto de estos dos últimos niveles les asiste a las autoridades la obligación de brindar atención y protección reforzada. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.<sup>1</sup> Esta fue la escala de clasificación, con algunas diferencias conceptuales, que finalmente se plasmó en el diseño institucional de la UNP y que fue recogida, parcialmente, por el artículo 3° del Decreto número 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto número 1066 de 2015.

<sup>1</sup> Sentencia T-719 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estas obligaciones fueron reiteradas en las Sentencias T-750 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M. P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-388 de 2019. M. P. Diana Fajardo Rivera.

**Sentencia T-234 del 2012:** La Corte Constitucional se pronunció sobre el concepto de seguridad de personas, grupos y comunidades como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, además que este tiene la obligación de otorgar especial protección a los y las defensoras de derechos humanos víctimas de violencia y emplear medidas y procedimientos tendientes a evitar la revictimización. **Esta sentencia es de suma importancia** para la ratificación de la garantía de los derechos de las mujeres, pues reconoce a las defensoras de Derechos Humanos como sujetos de especial protección, visibilizando las múltiples vulneraciones de las que son objeto por la discriminación y violencia de género en la que se encuentran como consecuencia de la sociedad patriarcal, especialmente en el marco del conflicto armado. Por otro lado, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado), frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, en el caso concreto es claro que en un contexto como el colombiano se constituía en un principio de razón suficiente para concluir que sobre las autoridades demandadas, recaía la obligación positiva de adoptar medidas de protección, con la única finalidad de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, concluyó que se vulnera el derecho a la vida y a la seguridad personal cuando dicha entidad omite en sus estudios de medidas de protección el contexto de violencia generalizada en contra de líderes sociales.

**Sentencia T-078 del 2013:** Concluye que especial atención merece el caso de los defensores de Derechos Humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, menores y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

**Sentencia T-924 del 2014:** La Corte establece que, en el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, en tanto al ser de alguna manera directa o indirectamente la cara visible de una comunidad u organización pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo que solo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad. En efecto, los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. De ahí que las entidades encargadas estén obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor

pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado.

**Sentencia T-707 de 2015:** Sostiene la Corte, que cuando la persona amenazada es un líder o defensor de Derechos Humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que *su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático*. Por tanto, salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del Estado”.

**Sentencia T-469 2020:** La sentencia aborda en primer lugar, la temática relacionada, con la protección a los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos como imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho y, en segundo lugar, los desafíos que esta población enfrenta actualmente en el país y por último el derecho a la seguridad y la vida de los líderes sociales, haciendo énfasis en las obligaciones que de allí se derivan para el Estado, puntualmente para la UNP, para esto se analizaron los criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado y se estableció que los líderes sociales gozan de una presunción de riesgo, por tanto, beneficiarios de esquemas de seguridad. Por tanto, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentren sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. Por último, resalta que existe un deber constitucional e internacional de protección en cabeza del Estado a los derechos fundamentales de defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos. La Corte reitera que salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del Estado”.

Conforme al desarrollo jurisprudencial expuesto, la Corte Constitucional ha reiterado el papel fundamental que tienen los líderes sociales en el país, pues son quienes asumen la defensa de los derechos humanos en los territorios, así mismo, protegen el medio ambiente, promueven mejoras en la educación, defienden la cultura o incluso quienes lideran procesos comunales. Estas personas son reconocidas por la comunidad como agentes positivos de cambio; y normalmente, su empoderamiento y capacidad de acción se deriva del apoyo comunitario, por lo que proteger a los líderes sociales implica proteger a la comunidad en su conjunto.

No obstante lo anterior, pese al amplio marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la protección de la vida e integridad de líderes sociales, el panorama del país es preocupante teniendo en cuenta las cifras que se expondrán a continuación que corresponden a los asesinatos y agresiones en contra de los líderes sociales.

Según Indepaz, desde que el nuevo Gobierno llegó a la Presidencia de la República han asesinado a 167 líderes sociales en el país, 28 en el Cauca, 22 en Antioquia, 18 en Nariño, 11 en el Valle del

Cauca, 8 en Bolívar y 8 en Córdoba, siendo estos los departamentos que representan el 57% en donde se registran más casos de líderes sociales asesinados. Por su parte, han asesinado a 35 excombatientes firmantes del acuerdo de paz, y se han registrado 88 masacres que dejan 296 víctimas.

Respecto a las agresiones en contra de líderes sociales, de acuerdo con el último informe anual del año 2022 del Programa Somos Defensores, durante el año 2022 tuvieron lugar 840 agresiones contra defensores de derechos humanos, de las cuales 359 acontecieron desde el 7 de agosto al 31 de diciembre de 2022, teniendo que los meses en donde se presentaron más agresiones fueron septiembre con 83 hechos y octubre con 77 hechos. Llama la atención el incremento que hubo en el momento de cambio de Gobierno, pues se pasó de 39 agresiones en julio a 72 en agosto de 2022. Del total de agresiones, 517 son amenazas, 197 asesinatos, 66 atentados, 18 desplazamientos forzados, 18 por desaparición forzada, 8 judicializaciones, 7 detenciones arbitrarias y 5 por secuestro.

Por lo anterior, es claro que nos encontramos en un escenario de mayores victimizaciones y agresiones en contra de quienes defienden o promueven los derechos humanos en el país, por tal razón, se hace necesario establecer un marco normativo que articule a los diferentes niveles de Gobierno para contrarrestar la evidente inobservancia en materia de garantías para el liderazgo social en el país, exacerbada tras el cambio de Gobierno.

La pasividad de la estrategia nacional, los procesos centralizados y la ausencia de medidas oportunas para la protección de los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos amenazados han dificultado la protección efectiva de los mismos durante las últimas décadas, razón por la cual se requiere avanzar hacia una articulación efectiva de los diferentes niveles de Gobierno, con el fin a los desafíos actuales en materia de protección de líderes sociales. Para ello, se torna imperioso adoptar las diferentes medidas propuestas en el articulado de este proyecto de ley.

Con esta iniciativa se propone la descentralización y el fortalecimiento de la ruta de atención, respuesta y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos que se encuentren en riesgo, otorgándoles responsabilidades a las entidades territoriales y haciendo más expedito el procedimiento para que desde la denuncia de la situación de riesgo se proteja la vida e integridad del líder social y su familia, para ello se pretende crear una estrategia integral y oportuna de atención, con el fin de dotar a las Gobernaciones y Alcaldías de herramientas suficientes para el direccionamiento y otorgamiento de medidas iniciales y transitorias que garanticen la protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad personal de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos.

Es de indicar que el fortalecimiento del nivel municipal y departamental de Gobierno y la profundización de la descentralización, impone un reto para las Gobernaciones, llamadas a cumplir con la función dinamizadora en la relación entre el Gobierno nacional y los municipios. En este sentido, las administraciones departamentales, están llamadas a responder desde el marco de su autonomía y en desarrollo de los principios de subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad, contenidos en el Decreto número 1066 de 2015, en lo atinente a la protección de defensores de DD. HH. y líderes sociales, por lo que a través de esta iniciativa se pretende crear un fondo cuenta para la Atención y Protección de líderes sociales, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, con el fin de que las entidades territoriales cuenten con los recursos necesarios para la implementación de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención.

Todo lo anterior, cumple con las disposiciones establecidas en el artículo 356 de la Constitución Política en materia de descentralización de competencias y asignación de recursos suficientes a las entidades territoriales para cumplir el propósito de frenar el aumento de los asesinatos y amenazas en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

## II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El objeto principal de este proyecto de ley es crear una estrategia integral y oportuna de atención que permita a los departamentos y municipios responder oportuna y eficazmente los casos de líderes sociales o defensores de Derechos Humanos, a través de los componentes de búsqueda activa y ruta de atención. De esta manera, se busca garantizar desde el nivel intermedio de Gobierno la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y personas objeto de protección.

## III. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

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

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el

cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

### LEYES DE LA REPÚBLICA

**Ley 418 de 1997**, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 2816 de 2006**, “por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

**Ley 1448 de 2011**, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 4065 de 2011**, “por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su objetivo y estructura”.

**Decreto número 4912 de 2011**, “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

**Decreto número 2096 de 2012**, “por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 154 de 2017**, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

**Decreto número 1581 de 2017**, “por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 2078 de 2017**, “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

**Decreto número 2252 de 2017**, “por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.

**Decreto número 2124 de 2017**, “por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

**Ley 1908 de 2018**, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 660 de 2018**, “por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto número 2137 de 2018**, “por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos”.

a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”. (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).

**Decreto número 1138 de 2021**, “por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto número 2137 de 2018”.

#### IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”.

El presente proyecto de ley se encuentra en el marco de las bases del PND - Colombia Potencia Mundial de Vida 2022-2022, donde la financiación de la inversión propuesta respeta los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, según el documento presentado por el Gobierno nacional. Allí se encuentra que la Transformación 2, denominada Seguridad Humana y Justicia Social, prevé en el literal a del numeral 6 un capítulo llamado “**Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual**” y determina lo siguiente:

“Se actualizará la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, y se ampliará la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. Se priorizará el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección y denuncia de las comunidades. Estos esfuerzos, además de estar sustentados en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y liderazgos sociales, buscarán garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable haciendo especial énfasis en los enfoques diferenciales. Esto se puede observar en la página 69 de las bases del PND”.

Asimismo, en el numeral segundo del capítulo sobre Paz Total e integral, denominado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, ubicado en la página 199, establece que:

*“Se fortalecerán los programas de prevención y protección de poblaciones vulnerables, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y*

*personas en proceso de reincorporación y sus familias. Se formularán planes interinstitucionales focalizados en los territorios, se garantizará la capacidad de respuesta del cuerpo élite de la policía y se fortalecerá la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Dichas estrategias requerirán el impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creados en el Acuerdo de Paz”.*

Ahora bien, en el numeral segundo titulado “Construcción del tejido social diverso, con garantía de derechos y sin discriminación” del subcapítulo denominado “Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación”, del capítulo “Actores diferenciales para el cambio”, ubicado en la página 221 de las bases del PND, establece que:

*“Se reforzarán lineamientos de atención inclusiva en las Comisarías de Familia, Defensorías de Familia y la Policía Nacional. También se creará una instancia especial, en el marco del sistema de derechos humanos y protección, para el seguimiento a los casos y medidas de protección a líderes y lideresas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos que hacen parte de la población LGBTIQ+. Se promoverán los ajustes necesarios para la garantía de derechos en centros penitenciarios y carcelarios para la población LGBTIQ+, así como centros de reacción inmediata y detención transitoria”.*

Por otro lado, dentro de las Metas trazadoras del PMI4, del literal B “Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, del capítulo denominado “1. Titulado “Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP”, ubicado en la página 282 de las bases del PND, se encuentra un indicador dedicado a la disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP.

Finalmente, en la página 285 de las bases del PND, el numeral tercero denominado “Implementación del Punto 3 según Transformaciones del PND”, existe un pilar titulado “Garantías de Seguridad y Lucha contra Organizaciones y Conductas Criminales”, la cual hace referencia a la transformación de Seguridad humana y justicia social y trata sobre el fortalecimiento de la prevención y protección para la población en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación y sus familiares; mediante planes interinstitucionales focalizados en los territorios.

En este aspecto, en el Plan Plurianual de Inversiones del PND - Colombia Potencia Mundial de la Vida se evidencia que la transformación de Seguridad Humana y Justicia Social tiene una

asignación de a \$744,2 billones, fuente de donde se utilizarán los recursos para la implementación del presente proyecto de ley.

**V. CONFLICTOS DE INTERÉS**

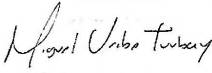
El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente proyecto de ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los Congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.


**VI. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que responde a la necesidad de garantizar desde el nivel intermedio del Gobierno la protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, libertad y seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, a través de una búsqueda activa de casos y la adopción de una ruta de atención.

Cordialmente,

  
MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República

  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

  
EDINSON VLADIMIR OLAYA

  
PALOMA VALENCIA LASERNA

Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

Senadora de la República

  
HR. YENCIA SUGÉN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

  
CIR. ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República  
Centro Democrático

  
José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C.  
Centro Democrático

  
OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL  
El día 02 de Agosto del año 2023  
Se hizo presente en este despacho el  
Acto Legislativo  
082  
Con su correspondiente  
Unbe Turbay, suscrito Por: H.S. Miguel

SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el curso obligatorio para tenencia responsable de animales domésticos de compañía en el territorio nacional, se crea el registro nacional de propietarios de animales domésticos de compañía y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto:** El objeto de la presente ley es establecer un curso obligatorio virtual y gratuito para tenencia responsable de animales domésticos de compañía en el territorio nacional y dictar otras disposiciones, con el fin de fomentar una cultura de cuidado, protección y derechos de los animales domésticos, así como las obligaciones de sus propietarios; luchar contra el maltrato y abandono, promover la adopción, identificación, vacunación, esterilización, cría y venta responsable de animales de compañía.

**Artículo 2°. Definición de animales domésticos de compañía.** Para los efectos de esta ley, el animal doméstico de compañía es aquel animal que convive con el ser humano, es mantenido por este y puede adaptarse a la vida en cautiverio, que no tengan como destino final su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o uso industrial, comercial y lucrativo.

**Artículo 3°.** Todo comercializador y propietario de animales domésticos de compañía en el territorio nacional deberá realizar el curso virtual y gratuito de tenencia responsable de mascotas conforme a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la reglamentación de esta ley.

**Artículo 4°.** Será requisito obligatorio para la venta, compra y adopción de cualquier animal doméstico de compañía al interior del territorio nacional, que, al momento de realizar la compra, el comprador o adoptante haya realizado el curso virtual y gratuito de tenencia responsable de mascotas y presente el certificado oficial que así lo acredite por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 5°.** Créase el Registro Nacional de Propietarios de Animales Domésticos de compañía a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este Registro tendrá como fin la identificación de los comercializadores, propietarios y adoptantes de animales domésticos de compañía en el territorio nacional a efectos de contar con una base de datos que le permita al Estado y sus entidades, planear campañas públicas de divulgación de los derechos de los animales, obligaciones de sus propietarios, campañas de vacunación, esterilización, así como el acceso al curso de tenencia responsable y la certificación de su realización.


En el Registro deberán incluirse las denuncias por maltrato animal que existan contra el propietario.

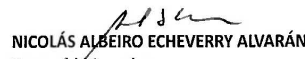
**Artículo 6°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley todo lo atinente al Registro Público de Propietarios de animales domésticos de compañía, así como lo referente al curso de tenencia responsable de animales domésticos de compañía, para lo cual podrá delimitar las especies que demandarán la realización del curso por parte de sus propietarios actuales o futuros; y las sanciones por no realización del curso.

**Artículo 7°.** Autorízase al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 8°.** *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGÁS  
Honorable Representante  
Partido Conservador

  
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
Honorable Senador  
Partido Conservador

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por medio de la Ley 1774 de 2016 se incluyó en el Código Penal de la República de Colombia, el tipo penal de maltrato animal como toda conducta que cause la muerte o lesione gravemente a los animales. El castigo correspondiente es una pena privativa de la libertad que puede oscilar entre uno y tres años. En todo caso, esta pena puede aumentar si la conducta se comete con sevicia, en sitio público, en presencia de menores (o valiéndose de ellos), con actos sexuales, o por parte de un servidor público.

Sin embargo, casi 7 años después de la expedición de esta ley, es imposible afirmar que en Colombia no existe maltrato animal y las estadísticas hablan por sí mismas en este sentido.

Solo en el Distrito Capital de Bogotá, “según datos del Grupo de Enlace de Urgencias Veterinarias y Maltrato Animal del IDPYBA, durante el año 2020 fueron registrados o creados, a través de la línea de atención a emergencias 123, un total de 29.419 incidentes relacionados con animales, de estos, por competencia y misionalidad de la entidad un 11% fue tramitado de manera directa, el porcentaje restante corresponde, entre otros factores, al registro de situaciones que no están catalogadas como urgencia vital (28%), es decir, que no comprometían realmente la vida de la fauna silvestre y doméstica referida, seguido de la remisión a otras entidades que por idoneidad eran las responsables (24%), y por la duplicidad en las denuncias (22%), es decir el reporte repetitivo de un mismo caso”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Más de 29.400 casos relacionados con animales fueron reportados al Instituto Distrital de Protección Animal en el año 2020  
<https://www.animalesbog.gov.co/noticias/m%C3%A1s-29400-casos->

“En la actualidad hay 3 millones de perros y gatos en situación de calle y cientos de caballos aún son maltratados para el uso de vehículos de tracción animal”<sup>2</sup>.

“La Fiscalía de Colombia imputó a 239 personas por ocasionarles la muerte o maltratar animales en 2022, informó el ente este jueves a través de un comunicado.

El Grupo Especial para la Lucha contra el Maltrato Animal (Gelma) de la Fiscalía permitió resolver el 80% de los eventos de maltrato animal en el contexto de la violencia intrafamiliar y el 75% de las denuncias de extorsión recibidas en las que delincuentes exigían dinero para devolver a los animales.

En 2022 se consiguió resolver el 42,96% de los casos de graves agresiones contra animales, más del doble de lo obtenido en 2021, según la información proporcionada por la Fiscalía.

En virtud de lo anterior, los autores de este proyecto consideramos que, para contribuir a la erradicación del maltrato animal en Colombia, es necesario fomentar el cuidado responsable de las mascotas o animales domésticos de compañía por parte de sus propietarios, ya que este tipo de animales ocupa en las estadísticas de maltrato y abandono un lugar preponderante.

A través de este curso, el Estado en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puede divulgar los derechos de los animales, las obligaciones de los propietarios no solo frente a sus mascotas sino en materia de responsabilidad civil extracontractual, las necesidades de un animal doméstico de compañía y todos los elementos que el Ministerio considere deban ser conocidos por un propietario actual o futuro de este tipo de animales en aras de fomentar su cuidado y evitar el maltrato, el abandono e incluso su sacrificio injustificado.

Si bien la tipificación del maltrato animal es un paso importante en cuanto a los derechos de los animales, estimamos los autores que pueden optimizarse los resultados frente a la reducción y eliminación del maltrato a través de campañas educativas que concienticen a los propietarios actuales o futuros acerca de las responsabilidades que entraña la llegada de un animal doméstico de compañía al interior de una vivienda.

Adicionalmente, el proyecto de ley crea un Registro Público de propietarios y animales domésticos de compañía con el fin de que el Estado cuente con la información necesaria para planear, presupuestar y ejecutar planes, programas, políticas

relacionados-animales-fueron-reportados-al-instituto-distrital-protecci%C3%B3n#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%20enero%2013%20de%202021.&text=EI%20maltrato%20animal%20figura%20como,presentadas%20espec%C3%ADficamente%20con%20fauna%20silvestre.

<sup>2</sup> Periódico *El Colombia*, 27 de enero de 2023, “Colombia tiene 3 millones de perros y gatos en situación de calle”  
<https://www.elcolombiano.com/colombia/maltrato-animal-en-colombia-tiene-a-3-millones-de-perros-y-gatos-en-la-calle-LK20197268>

y proyectos de vacunación, esterilización, adopción y en general de cuidado de los animales en Colombia.

## DERECHO COMPARADO

### España

Ley 7ª de 2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales del Reino de España, estableció en su “artículo 30-Tenencia de perros.

1. Las personas que opten a ser titulares de perros deberán acreditar la realización un curso de formación para la tenencia de perros que tendrá una validez indefinida.
2. Dicho curso de formación será gratuito y su contenido se determinará reglamentariamente.
3. En el caso de la tenencia de perros y durante toda la vida del animal, la persona titular deberá contratar y mantener en vigor un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, que incluya en su cobertura a las personas responsables del animal, por un importe de cuantía suficiente para sufragar los posibles gastos derivados, que se establecerá reglamentariamente”.

### Chile

“La norma que regula la protección de los animales en Chile es la Ley 21020 de 19 de julio de 2017; la cual modifica la Ley 20380 del 11 de septiembre de 2009 21,22, cuyo ámbito es nacional.

Su aplicación se da a través del Reglamento sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía dictado por el Ministerio del Interior y Salud Pública de Chile, y suscrito por el Ministerio de Salud de la República de Chile. Son las municipalidades las encargadas de diseñar y ejecutar programas que velen por su cumplimiento 23.

Esta ley tiene como objetivo la regulación de la tenencia de animales, y su propósito general es la protección de la salud y el bienestar animal, la salud pública mediante medidas de control, y la construcción de una cultura de tenencia responsable de animales”<sup>3</sup>.

### Uruguay:

“La normativa de protección a mascotas en Uruguay es la Ley 18471 de Tenencia Responsable de Animales del 21 de abril de 2009. Esta ley entró en vigencia seis años después en 2014, y está reglamentada por el Decreto número 62/014 del 21 de marzo de ese mismo año 29,30. Para su cumplimiento, se creó la Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal (Conahoba) que asesoraba al Poder Ejecutivo sobre políticas de bienestar animal, y recibía denuncias de maltrato y abandono de animales. Esta comisión no cumplió con sus objetivos, y fue posteriormente reemplazada por la Comisión Honoraria de Tenencia Responsable

y Bienestar Animal (COHATRYBA o COTRYBA), que se encarga de ayudar a la implementación de la ley y está bajo la tutela del Ministerio de Ganadería, Pesca y Agricultura de Uruguay 29,30,31.

Antes de la promulgación de esta ley, existían múltiples problemas relacionados con el maltrato animal, tales como la utilización de vehículos de tracción animal; abandono de animales; transmisión de zoonosis; mordedura por animales callejeros; sobrepoblación de caninos y matanza de animales. La situación llevó a distintos actores a que propusieran el proyecto de Ley (Tabla 2)<sup>32</sup>.

La Ley 18471 tiene como objetivo la protección de los animales en su vida y bienestar; tenencia responsable de mascotas; obligaciones y derechos de tenedores de animales; y sanciones contra el maltrato animal, entre otros aspectos. Una característica de esta ley es que considera como cosas a los animales y no los eleva a la categoría de seres sintientes; no establece regulaciones para mejorar las condiciones de vida de animales en circos, zoológicos y reservas de faunas; y requiere incluir programas de educación a la comunidad sobre tenencia responsable de animales. Estos vacíos han llevado a que diferentes actores manifiesten inconformidad con la ley y consideren que es necesario modificarla teniendo en cuenta estas situaciones 31. Según estos actores, las problemáticas de maltrato animal en Uruguay se dan principalmente porque en el país no existe una cultura y salud social adecuadas 33.”<sup>4</sup>

### México:

“La República Mexicana no cuenta con una ley general de protección animal; sin embargo, existen normativas estatales 35. Dos de estas leyes con amplio tiempo de vigencia son la Ley de Protección a los animales de la ciudad de México del 26 de febrero de 2002 con reforma de 4 de mayo de 2018; y la Ley de Protección y Cuidado a los Animales para el Estado de Jalisco del 25 de octubre de 2012 que derogó a la Ley de Protección a los animales del 30 de diciembre de 2006 36,37. Estas leyes se ejecutan a través de decretos y programas.

Ambas normativas tienen como objetivo el bienestar animal y la generación de una cultura de protección animal. Los actores estatales abogaron por el desarrollo de estas directivas de protección animal, debido a que México documenta una de las mayores cifras de crueldad hacia los animales; casos de maltrato por golpes, abandono y mala alimentación; y animales desamparados; situaciones que conllevan a problemas sociales, de salud y gastos gubernamentales 38”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> IBÍDEM.

<sup>5</sup> Villafañe, Lucy; Gómez Camargo, Doris; Gómez Arias, Rubén Darío, “Normativas para la protección de mascotas: situación de Colombia, Chile, Uruguay y México” [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-02682020000200112#:~:text=La%20Ley%20No.,maltrato%20animal%2C%20entre%20otros%20aspectos](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-02682020000200112#:~:text=La%20Ley%20No.,maltrato%20animal%2C%20entre%20otros%20aspectos)

<sup>3</sup> Villafañe, Lucy; Gómez Camargo, Doris; Gómez Arias, Rubén Darío, “Normativas para la protección de mascotas: situación de Colombia, Chile, Uruguay y México” [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-02682020000200112#:~:text=La%20Ley%20No.,maltrato%20animal%2C%20entre%20otros%20aspectos](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-02682020000200112#:~:text=La%20Ley%20No.,maltrato%20animal%2C%20entre%20otros%20aspectos).



**CONVENIENCIA, PERTINENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

Por todo lo anterior, los autores consideramos que las disposiciones del proyecto de ley son convenientes, pertinentes y necesarias en Colombia en aras de erradicar el maltrato animal en especial al interior de los hogares y frente a los animales domésticos de compañía que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad.

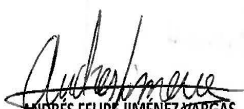
Las transformaciones sociales y culturales de los habitantes tienen que ser impulsadas por el Estado y sus instituciones, por ello, consideramos vital el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en esta materia.


**POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

Consideramos los autores que el articulado de este proyecto no da lugar a que surjan conflictos de interés. No obstante, cada Congresista puede señalar por escrito antes de la votación las situaciones que le generen duda acerca de su impedimento o conflicto de interés.

De los honorables Congresistas,

  
ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS  
Honorable Representante  
Partido Conservador

  
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
Honorable Senador  
Partido Conservador

Stamp: CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL. El día 02 de Agosto del año 2023. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo No. 083 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: A.R. Felipe Jimenez. SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Guainía, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación para que se asocie y rinda un homenaje público al departamento del Guainía, con motivo del cumplimiento de sus 32 años de vida administrativa.

**Artículo 2º.** La Nación hace un reconocimiento al departamento del Guainía, exalta su riqueza natural, multicultural, ancestral y resalta las virtudes de sus habitantes, así como sus aportes al desarrollo social, cultural, turístico y económico de la región y del país.

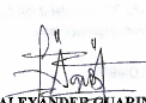
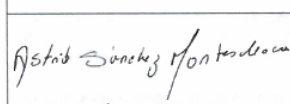
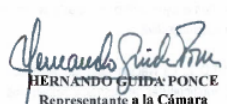

**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de salud, Ministerio del transporte y Ministerio de interior, para asesorar y apoyar al departamento del Guainía, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de infraestructura.

**Artículo 4º.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de financiación o cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar los siguientes proyectos de infraestructura en el departamento del Guainía.

- Hospital Departamental nivel III
- Aeropuerto

**Artículo 5º.** La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

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

 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 HERNANDO ELIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 JORGE ELIECER FAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto conmemorar los 32 años de vida administrativa del departamento del Guainía, circunscripción territorial que tiene natalicio con la Carta Política de 1991, de igual manera el proyecto de ley rinde público homenaje a sus habitantes y exalta la invaluable riqueza en flora y fauna que tiene el departamento, de igual manera se establece dentro de su cuerpo normativo proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural, ambiental y turístico que repercutirán en el bienestar general de todos los Guainianos.

### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Lo que pretende este proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, es buscar el asocio de la nación a la conmemoración de los 32 años de vida departamental del Guainía, una región que se encuentra ubicada al este del país, en la región Amazonia, limitando al norte con Vichada, al este con el Estado de Amazonas de Venezuela, al sur con el brasileño del mismo nombre, al suroeste con Vaupés y al oeste con Guaviare. Con 72.238 km<sup>2</sup> y unos 52.627 habitantes en 2023, es el quinto Departamento más grande de Colombia en extensión de tierras, con el 80% de territorio inundable y el 96% del territorio de áreas protegidas, de conservación, resguardos, parques nacionales naturales que limitan el desarrollo de la ganadería, minería y agricultura. Como conclusión, el Turismo de Naturaleza Sostenible, es la Vocación de Desarrollo del Departamento. Empusánate del Guainía; un lugar envolvente, hospitalario, pulmón de la región Amazónica y de la Orinoquia, ofrece una variedad cultural que abarca civilizaciones prehistóricas, pasando por épocas tan importantes en el ámbito mundial como fue el descubrimiento de las Indias y sus acciones expansionistas colonizadoras, que se vivieron durante el siglo XVII, por ende su conservación cuidado y salvaguarda por parte del Estado Social y Democrático de Derecho, es una tarea constante, imperecedera, pues obedece no solamente a principios de sostenibilidad y sustentabilidad, sino también a un llamado a la paz a lo largo y ancho del territorio Guainiano, y una deuda histórica con nuestros indígenas y el abandono de los gobiernos para con un territorio de pujanza, armonía, fraternidad y acogida tanto de colombianos como de extranjeros.

Por lo mencionado anteriormente y según los preceptos técnicos que vamos a plasmar en la presente exposición de motivos, consideramos de vital importancia el asocio de la nación en la conmemoración de estos 32 años de vida departamental del Guainía, razón por la cual resulta preponderante e importante, rendir homenaje a esta tierra de muchas aguas y establecer una serie de proyectos que busquen mejorar las condiciones de vida de los guainianos, además de potencializar sus fortalezas en aras de consolidarse en un destino turístico a nivel regional, nacional e internacional.

### 3. RESEÑA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA.

*“Guainía: (“Tierra de muchas aguas”) es uno de los treinta y dos departamentos que, junto con Bogotá, Distrito Capital, forman la República de Colombia. Su capital es Inírida. Está ubicado al este del país, en la región Amazonia, limitando al norte con Vichada, al este con el Estado de Amazonas de Venezuela, al sur con el brasileño del mismo nombre, al suroeste con Vaupés y al oeste con Guaviare. Con 72 238 km<sup>2</sup> es el quinto departamento más extenso -por detrás de Amazonas, Vichada, Caquetá y Meta, con unos 52 627 habitantes en 2023, el segundo menos poblado, y con 0,72 hab/km<sup>2</sup>, el menos densamente poblado. Antiguamente era una comisaría, pero desde 1991 es oficialmente un departamento”*<sup>1</sup>.

*“Solo a fines del siglo XIX y principios del XX, las actividades económicas dirigieron su interés hacia la selva tropical (plumas, pieles y variedades de caucho). El transporte de artículos dependía del Orinoco y el comercio se hacía con Venezuela y Brasil; solo existía una pequeña aldea colombiana, Amanavén, y un puesto de policía, Puerto Limón, sobre el río Guaviare. Tras una disputa territorial entre Colombia y Venezuela por buena parte del departamento se dicta el Laudo Arbitral Español del 16 de marzo de 1891, que favoreció a Colombia con lo que se reconoce la soberanía de esta última.*

*La explotación por parte de extranjeros del caucho, tales como los venezolanos Roberto Pulido y Tomás Fúnez, quienes dominaron con terror las caucherías hasta 1921, originó la creación de una comisaría especial en 1900, que fue suprimida pocos años después.*

*A partir de 1935 entraron compañías colombianas y se terminó esta actividad hacia 1972. Una vez solucionadas las disputas fronterizas en la región entre Colombia, Brasil y Venezuela, empieza la colonización del río Guainía, lo cual desembocó en la creación de la comisaría del Guainía por medio de la Ley 18 del 13 de julio de 1963, siendo su territorio segregado del Vaupés. Fue elevado a la categoría de departamento por medio del artículo 309 de la Constitución Política de Colombia el 4 de julio de 1991”*<sup>2</sup>.

*“La principal actividad económica del departamento es la agricultura. Otros sectores de la economía son la pesca, la ganadería y la producción de palma de chiquichiqui y el bejuco “Yaré”, útil para la artesanía. También se encuentran importantes riquezas minerales como coltán, tungsteno, níquel y otros minerales conocidos como tierras raras.11 Su extracción es toda ilegal ya que el territorio donde están las reservas es un área protegida por ser territorio indígena o reserva natural (Reserva nacional natural Puinawai). Los indígenas son los únicos que pueden hacerlo, pero la minería ilegal es una práctica común avalada por grupos armados ilegales así como mineros aventureros”*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Guain%C3%ADa>

<sup>2</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Guain%C3%ADa>

<sup>3</sup> “Viaje al corazón de la minería ilegal en Guainía”.



En la imagen que aparece al lado izquierdo, podemos observar la ubicación del departamento del Guainía, “la mayoría de su territorio se compone de extensiones planas, aunque se presentan algunas elevaciones, principalmente los llamados tepuyes, que son rezagos del macizo guayanés, la formación montañosa más antigua del planeta.

El departamento de Guainía posee 2 municipios y 6 áreas no municipalizadas. La capital del inmenso departamento es Inírida (antes Puerto Obando), que se ubica próxima a la desembocadura del río Inírida en el Guaviare. El segundo municipio es Barrancominas, creado en el año 2019. Las demás poblaciones son corregimientos administrados por la gobernación (áreas no municipalizadas) dentro de las cuales se encuentran; Cacahua, La Guadalupe, Morichal Nuevo, Pana Pana, Puerto Colombia, San Felipe”<sup>4</sup>.

“File: Guainia in Colombia (mainland).svg”.

### 3.1 ECONOMÍA

“El departamento de Guainía presenta dos tipos de economía, una tradicional, desarrollada fundamentalmente por las comunidades indígenas y campesinos de subsistencia, y otra, formal que incluye la explotación minera y el comercio, y al margen los cultivos ilícitos. La mayor actividad agropecuaria está ubicada en el área de Mapiripaná hasta Amanavén; allí se localiza un frente de colonización que genera excedentes significativos de productos como cacao, plátano, yuca, maíz, ganado vacuno y porcino. La ganadería es de carácter extensivo, con bajos niveles de productividad y limitantes de mercadeo, asistencia técnica y disponibilidad de insumos. La importancia

económica del departamento gira en torno al proyecto minero aurífero de la serranía del Naquén y a la política de manejo de fronteras, acentuando entre otras cosas por la actividad minera. La explotación forestal es permanente, ejercida por el colono, en los frentes de colonización del río Ariari y Alto Guaviare”<sup>5</sup>.

INFORMACIÓN PARA TODOS  
Unidades económicas visibles según sector económico  
Total Nacional, Guainía e Inírida

Dominio	Total unidades económicas	Unidades desocupadas*	Unidades ocupadas	Unidades sector comercio	Unidades sector industria	Unidades sector servicios	Unidades sector transporte	Unidades sector construcción
Total Nacional	2.548.896	266.091	2.282.805	1.258.998	96.338	914.283	7.572	5.614
Guainía	1.125	13	1.112	633	25	442	8	4
Inírida	978	11	967	544	25	388	7	3

Nota: Unidades económicas identificadas por indagación y observación.  
Fuente: DANE-CNUE

### 3.2 HIDROGRAFÍA

En cuanto a su hidrografía, el Guainía se caracteriza por ser conocido como la tierra de muchas aguas, el sistema hidrográfico del departamento “comprende numerosos ríos y caños; entre los primeros se destacan el Guainía, Guaviare, Inírida, Atabapo, Curarí, Isana, Cuiarí, Tomo, Guasacaví; entre los segundos, están el Cunubén, Jota, Bocón, Piapoco, Colorado, Naquén, Mane, Perro de Agua.

Igualmente, posee varias lagunas de importancia, como Macasabe, Cajaro, Rayado, Rompida, El Tigre, More, Mucunarí, Mosquito, Minisiare, Chicuaco, Guacamayo, El Brujo, Mugre y Saridú entre otras”<sup>6</sup>.



### 3.3 TURISMO Y CULTURA

lasillavacia.com.

<sup>4</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Guain%C3%ADa>

<sup>5</sup> <https://app2.mintrabajo.gov.co/siriti/info/fichas-tecnicas/Guainia.pdf> pg.2

<sup>6</sup> <https://app2.mintrabajo.gov.co/siriti/info/fichas-tecnicas/Guainia.pdf> pg.2

En relación al turismo, “los Cerros de Mavicure (Mavecure) es el Símbolo turístico del territorio, con un entorno cultural muy importante donde los mitos, leyendas, historias, gastronomía, creencias y la herencia ancestral indígena, sorprende con la imponente de los Cerros Mavicure, Mono y Pajarito (el más grande). Los Cerros de Mavicure es el dueño de la leyenda de la princesa Inírida Densikoira (Mujer Perfumada) joven indígena que se dieron PUSANA (Hierba para enamorar) una matica que hechiza, quisieron ligar su amor de una forma clandestina pero ella subió al gran cerro donde jamás la tocarían.



**KENKE PARQUE NATURAL Y CULTURAL DEL GUAINÍA:** Este parque es uno de los sitios a visitar en Guainía, ya que podrán encontrar Historia, Cultura y Naturaleza. Es el hogar de la maravillosa flor de Inírida, de invierno y verano (*guacamaya* *superba* y *schoenoccephalum teretifolium*). Lugar especial para los amantes de las aves en el podrá avistar al hormiguero del yapacana (*Yapacana Antbird*).

Guainía se posiciona como uno de los departamentos emergentes con potenciales turísticos importantes. El Turismo de Naturaleza desglosa actividades como Pesca Deportiva, que actualmente ostenta el récord mundial en Tucunaré (Pabón de Agua Dulce) con un peso de 30.5 libras capturado en Caño Bocón Playa de Pesca Deportiva el SAM en enero de 2022; el aviturismo con especies endémicas importantes, senderismo interpretativo, experiencia amazónica por un día en la comunidad indígena de la etnia Cubeo en Concordia; La estrella Fluvial de Sur Bautizada por el sabio alemán Alexander Von Humboldt en su recorrido exploratorio por el río Orinoco; también conocida como: Estrella Fluvial de Inírida, hoy es conocida como Zona Ramsar, declarado en el año 2014 por la Unesco como área de conservación mundial.

El río Inírida baña los imponentes raudales como Cuelé en Chorro Bocón, Morroco, Danta, Payara, Raudal Alto y Raudal Alto de Caño Mina, una cascada maravillosa en medio de la reserva Parque Nacional Natural Puinawai. La gastronomía es una de las más marcadas en el norte amazónico, el Ajicero (Caldo de pescado con sal y ají) es uno de los platos predilectos junto con el Pescado Moqueado (Viene de smoke, ahumado) acompañado de Mañoco (harina de yuca brava) que es la base de

la alimentación junto al casabe (arepa grande de harina de yuca brava).

Guainía es el 5° departamento más grande de Colombia en extensión de tierras, con el 80% de territorio inundable y el 96% del territorio de áreas protegidas, de conservación, resguardos, parques nacionales naturales que limitan el desarrollo de la ganadería, minería y agricultura”<sup>7</sup>.

#### **4. OBRAS REPRESENTATIVAS PARA EL DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA.**

Para el departamento es de vital importancia la realización de decenas de obras que busquen mejorar la calidad de vida de todo los guainianos, obras con impacto social, ambiental, cultural y turístico, buscamos pagar una deuda histórica en un departamento que ha sido golpeado por el conflicto armado, el abandono del Gobierno nacional y el flagelo de la deforestación, un territorio que debe tener prioridad para el Estado colombiano por su aporte ambiental que se convierte en un pilar fundamental y en un baluarte del bioma amazónico.

Dado lo anterior buscamos en el presente proyecto de ley, que la Nación se vincule a la celebración de los 32 años, con obras como el hospital departamental de nivel III y un aeropuerto; obras que van a mejorar la calidad de vida de los guainianos y en especial a los indígenas, obras que van a permitir el desarrollo económico y turístico del departamento.

El departamento del Guainía es el único del país al que solo se puede acceder vía aérea o fluvial, no existe vías terrestres que lo conecten con otros departamentos. Esto ha causado que su costo de vida sea uno de los más altos del país, pero también uno de los más pobres. Un nuevo aeropuerto con infraestructura para recibir más vuelos diarios y tecnología de vanguardia, incrementaría el turismo y golpearía de frente el efecto negativo que dejó la pandemia. Pero aún más importante es poder garantizarles la salud a los indígenas sobre todo aquellos resguardos que se encuentran en las zonas rurales del departamento. Hoy la salud del Guainía es ineficiente en infraestructura y personal capacitado, los pocos profesionales de la medicina que están en la región no tienen las especialidades para tratar enfermedades graves, y atender emergencias vitales en tiempo real.

#### **5. MARCO NORMATIVO**

El marco normativo bajo el cual se encuentra argumentado el presente proyecto de ley, encuentra su sustento en disposiciones contenidas en la Constitución Política Colombiana. En primer lugar, el artículo 150 establece la competencia que tiene el Congreso de la República como Rama Legislativa del Poder Público para interpretar, reformar y derogar las leyes; el artículo 154 señala la facultad que tienen los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos.

A su vez el artículo 334 de la Carta Política señala la facultad del Gobierno nacional de tomar la dirección de la economía del país, en relación con este artículo la presente iniciativa se enfoca respecto de la función

<sup>7</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Guain%C3%ADa>

estatal en la dirección general de la economía y su intervención por mandato expreso de la ley, resaltando como uno de los fines el de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones y municipios del país; por su parte el artículo 341 superior señala la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

Asuvez, la Corte Constitucional, en pronunciamiento calendarado al año 2011 mediante Sentencia C-817 del 2011, señala lo siguiente referente a las leyes de honores “La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) **3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.** Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) **leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos;** y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.” (Negrilla y subrayado propio)<sup>8</sup>.

De igual manera, es importante señalar que a la luz del numeral 3 del artículo 150 constitucional, se establece que, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como “#3 Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. En el mismo sentido el numeral 11 del ya referido artículo establece que el Congreso de la República es el encargado de “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”. Dicha función en concordancia con el artículo 345 superior el cual establece que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C729 de 2005, manifestó que:

*“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema de cofinanciación*

*la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior”<sup>9</sup>.*

## **6. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>10</sup> “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar. Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.* (Negrillas propias).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Corte Constitucional Colombiana, MP Alfredo BELTRÁN Sierra, C-729 del año 2005, disponible en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-729-05.htm>

<sup>10</sup> ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html)

<sup>11</sup> Corte Constitucional Colombia, MP Luis Ernesto Vargas Silva, C-490 del año 2011, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm> e

<sup>8</sup> Corte Constitucional Colombiana, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-817 de 2021, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm>

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”<sup>12</sup>.*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los Congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del

proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

De los honorables Representantes,

 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 JOSÉ ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 02 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley  Acto Legislativo

No. 089 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Alexander Guarín Silva

**SECRETARIO GENERAL**

<sup>12</sup> Corte Constitucional Colombiana, MP Manuel José Cepeda Espinosa, C- 502 del año 2007, disponible en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2007/C-502-07.htm>

## CONTENIDO

Gaceta número 1028 - Miércoles, 9 de agosto de 2023

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental. ....	1
Proyecto de Ley número 081 de 2023 Cámara, por medio de la cual se propende por el uso de energías limpias a través de energía solar fotovoltaica para viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario (VIS y VIP).....	16
Proyecto de Ley número 082 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.....	23
Proyecto de ley número 083 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece el curso obligatorio para tenencia responsable de animales domésticos de compañía en el territorio nacional, se crea el registro nacional de propietarios de animales domésticos de compañía y se dictan otras disposiciones. ....	38
Proyecto de ley número 089 de 2023 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Guainía, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.....	41