



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1227

Bogotá, D. C., jueves, 16 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Trujillo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.*

1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, éste tendrá como objeto rendir homenaje al municipio de Trujillo, en el departamento de Valle del Cauca; a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia; así como asociarse, a través de la Nación, en la celebración de sus 100 años de fundación, teniendo en cuenta que la fundación del municipio tuvo lugar el 21 de septiembre de 1922. El proyecto de ley también busca contribuir al desarrollo municipal, fortaleciendo las condiciones estructurales de la localidad.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

a. Reseña histórica

El municipio de Trujillo, Valle del Cauca, fue fundado en el sitio denominado la Esneda, jurisdicción del Distrito de Huasanó, Provincia de Roldanillo, Departamento del Valle del Cauca, el día 21 de septiembre de 1922. En aquella ocasión, se convino que el pueblo sería conocido como "La Esneda".

Posteriormente, mediante Ordenanza 19 del 9 de abril de 1930, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca creó el municipio de Trujillo "con cabecera en la población del mismo nombre, porque Vernaza en lo sucesivo se llamará Trujillo".

Según el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario, Valle del Cauca:

*"El municipio de Trujillo estuvo habitado en sus inicios por indígenas Gorriones que se caracterizaron por asentarse al norte del Valle del Cauca. A finales del XIX el territorio fue parte del proceso de colonización antioqueña. La proclamación de fundación de Trujillo como municipio se remonta al 21 de septiembre de 1922 y en 1924 se fundó con el nombre de Vernaza como homenaje al gobernador del Valle, José Ignacio Vernaza y benefactor de una fundación.*

*Luego, en 1929 se cambia el nombre del municipio por Trujillo en homenaje al General y ex Presidente liberal Julián Trujillo Largacha, cabe resaltar que la designación fue propuesta por Ernesto Pedraza, quien más tarde*

*representante a la Cámara*

*llegó a convertirse en Alcalde Municipal. Oficialmente Trujillo adquiere la jurisdicción municipal por la ordenanza número 19 de 1930. Antes de su fundación hizo parte de la provincia de Roldanillo y en 1932 perdió su carácter de Municipio para convertirse en corregimiento de Tuluá sin embargo la gestión del habitante logró restablecer su categoría el mismo año.*

*Después de la fundación y hasta el 9 de abril de 1948, el municipio adquirió un perfil y posicionamiento político que permitió representar un rol muy importante en los quehaceres del departamento. Para algunos analistas, la importancia de Trujillo no era tanto por los aportes a la política como lo era a la economía regional. El mando del municipio estuvo a cargo de líderes liberales que contrastaba profundamente con las tradiciones conservadoras antioqueñas".*

La información que de aquí en adelante se suministra corresponde a información suministrada en el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario Trujillo, Valle del Cauca.

b. Límites geográficos

Mediante Ordenanza 19 del 9 de abril de 1930, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca:

Por el norte el actual lindero del Municipio de Bolívar; por el este, el Río Cauca desde el paso de Cara manta, aguas arriba hasta el paso del Madrigal, de aquí una línea recta hasta la desembocadura de la quebrada del Zorro, en el río Cuancua; luego por la misma quebrada aguas arriba hasta su nacimiento, de allí una línea recta que pasando por el Alto de Melania vaya a terminar en la Quebrada de las Minas y de ésta aguas abajo hasta su confluencia con el río Riofrío y de éste aguas arriba hasta su confluencia con la Quebrada de La Sonadora. Por el sur desde la desembocadura de La Sonadora, aguas arriba hasta su nacimiento y de allí una línea imaginaria, hasta la cordillera alta, de modo que la región de Pensilvania, con su caserío, quede incorporada al Municipio que se crea. Por el occidente la cordillera que divide las vertientes, desde el punto de intersección con la línea oriente occidente antes dicha, hasta el punto de intersección con el lindero del Municipio de Bolívar.

c. División político-administrativa

El municipio de Trujillo está constituido en la zona urbana por 18 barrios y en la zona rural por 4 corregimientos y 34 veredas, 2 resguardos y 2 asentamientos indígenas.

Zona urbana:

Barrios: Pueblo Nuevo, La María, El Jardín, San Jorge, El Centro, La Cuchilla, El Planchón, La Plazuela, La Ermita, El Pedrero, Urbanización la Paz, Urbanización José Noel Giraldo, Urbanización la Gruta, Urbanización la Inmaculada 1 y 2, Urbanización Club de Leones, La Cumbre, El Porvenir, y El Mirado, el Refugio y las Colinas.

<sup>1</sup> <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&Tipo=viewpdf&id=31744>

Zona rural:

MUNICIPIO DE TRUJILLO	
Corregimientos	Veredas
Robledo	El Indio La Herradura
Huasanó	Cascajal Hato Viejo
Venezia	La Débora Maracaibo La Diamantina Los Cristales Alto Cristales
Andinópolis	La Sonadora Melenas Arauca Alto Mira
Cerro Azul	El Chocho La Bohemia La Siria La Soledad
Cristales	El Muñeco Los Chacales Magungo
Dos Quebradas	Cedrales El Oso La Floresta La Luisa La Marina Tres Esquinas Tres Celdas Culebras
El Tabor	Alto Cáceres Baja Cristalina Bajo Cáceres El Tanjer Los Ranchos Palermo Puente Blanco
La Marina	

La Sonora	La Betulia Riochiquita
-----------	---------------------------

Tabla 1. Caracterización político-administrativa del municipio de Trujillo. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.

Nota: En la zona limítrofe con Bolívar se encuentran los corregimientos Cerro Azul (veredas: San Isidro y La Soledad) y Dosquebradas (veredas: Cristales, Riochiquito, La Betulia, Los Lirios y Morabito) los cuales mantienen interacción con ambos municipios: situación que según la ley 1454 de 2011, artículo 8° le corresponde resolver a la Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial, o que, según la misma ley podrá ser manejada mediante un esquema de asociatividad entre dichos municipios.

d. Características geográficas, climáticas y naturales

Ubicación geográfica	El municipio se encuentra en el centro del Valle del Cauca, en la margen occidental del río Cauca y sobre la vertiente oriental de la cordillera Occidental y en el plano del valle geográfico del Cauca. Su área disfruta de una estrecha zona plana al margen occidental del río Cauca y de una extensa zona montañosa que va desde los 1000 hasta más de los 3000 m.s.n.m. El territorio cuenta con la presencia de múltiples ríos y quebradas que en su mayoría desembocan en el río Cáceres y, por consiguiente, en el río Cauca. Los ríos Culebras, Cuancua, Cáceres y Blanco son los más conocidos en la región. Cabe aclarar que Trujillo es un gran potencial como productor de agua
Temperatura:	21 grados centígrados en promedio.
Extensión:	232 Km2.
Altitud de la cabecera municipal	900-3200 metros sobre el nivel del mar.
Clasificación del municipio	Con relación a la Ley 617 del 2000, se encuentra clasificado en Sexta Categoría.

Tabla 2. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.

Institución	Número de sedes	Cantidad estudiantes	Cantidad docentes
Institución Educativa Julián Trujillo	7	979	43
Institución Educativa Antonio José de Sucre	5	328	17
Institución educativa Cristóbal Colon	6	363	18

Institución Educativa San Isidro	12		14
Institución Educativa Sagrado Corazón de Jesús	1		22
Institución Educativa Manuel María Mallarino	12	834	33

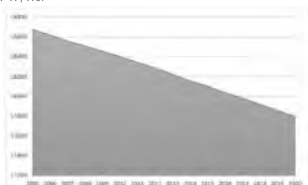
Tabla 3. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.

e. Población

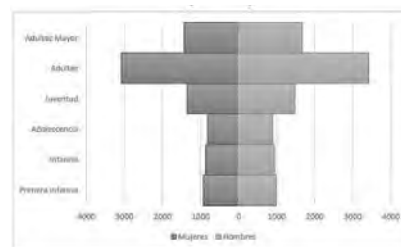
Según proyecciones de población de 2018 del DANE, el municipio cuenta con 17.919 personas.

De acuerdo con las proyecciones de población del censo realizado en 2005, el municipio de Trujillo tiene una tendencia a la baja en cuanto a su crecimiento demográfico: de 18.676 habitantes que se censaron en 2005, en 2019 la población se ubica en 17859 habitantes.

Para el 2019, la población del municipio se dividía en 9.390 hombres, que representan el 52,6% del total, y 8.469 mujeres, que representan el 47,4%.



Gráfica 1. Evaluación de la población del municipio. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en proyecciones de población DANE.



Gráfica 2. Pirámide poblacional por curso de vida. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en proyecciones de población DANE.

Curso de vida	Hombre	Mujeres
Primera infancia	989	924
Infancia	941	868
Adolescencia	898	819
Juventud	1476	1351
Adultez	3414	3079
Adultez mayor	1672	1428
Total	9390	8469

Cuadro 2. Distribución de la población por curso de vida. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.

De acuerdo con información de Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, RLCPD, el municipio de Trujillo cuenta actualmente con 944 personas. De estas, 216 se encuentran en la zona rural (22,88 %), 143 en centros poblados (15,15 %) y 585 en la zona urbana (61,97 %). Del total de personas registradas, el 45% son mujeres y el 55% hombres.



Gráfica 2. Personas con discapacidad por sexo. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en proyecciones de población DANE.

f. Salud

De acuerdo a información del Ministerio de Salud y Protección Social del año 2017, 88,05% de los habitantes se encuentran afiliados al régimen subsidiado; el 11,05% al régimen contributivo y el 0,9% a regímenes especiales.

En comparación con el panorama nacional y el departamental, la cobertura del régimen subsidiado, que es el prevalente en el municipio, se ubica por encima del valor de los indicadores para Colombia y para el Valle del Cauca con una cobertura de 98,7%.

Actualmente el municipio cuenta con un hospital de primer nivel o de baja complejidad que es el encargado de prestar el servicio para la zona urbana y rural. La institución ofrece actualmente los siguientes servicios:

- En el Municipio el Hospital Santa Cruz y centros de atención médica en la zona rural.
- Aproximadamente 12.710 habitantes pertenecen a el nivel I del SISBEN lo que les facilita en cierta medida el acceso a la atención médica gratuita.
- Aproximadamente 7.701, en el nivel II del SISBEN y 788 en el nivel III del SISBEN, 29 personas en el nivel III del SISBEN.
- En la zona rural Actualmente la E.S.E Hospital Local Santa Cruz presta sus servicios extramurales en 10 puestos de salud que son los encargados de brindar un primer acceso a los servicios para los habitantes de los corregimientos de Venecia, Andinópolis, Huasano y Robledo, así como en las veredas El Tabor - Puente Blanco, La Sonora, La Marina, Cristales y, en Cerro Azul, Dosquebradas y San Isidro en la zona limítrofe con el municipio de Bolívar.

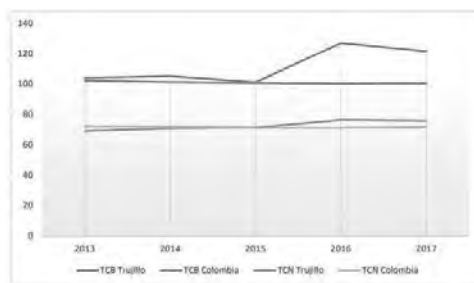
g. Educación

La tasa de educación básica primaria ha tenido un comportamiento que tiende a la baja en el municipio, lo que podría significar reducción en cobertura educativa.

Indicador	Entidad territorial	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa bruta de cobertura en educación secundaria	Trujillo	104,14	105,22	101,22	127,06	121,58
	Colombia	102,32	101,36	100,82	100,38	100,55
Tasa neta de cobertura	Trujillo	69,07	70,88	71,19	76,28	75,72
	Colombia	72,14	71,87	71,13	71,02	71,66

en educación secundaria	2013	2014	2015	2016	2017
-------------------------	------	------	------	------	------

Cuadro 3. Tasas de cobertura Educación secundaria. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.



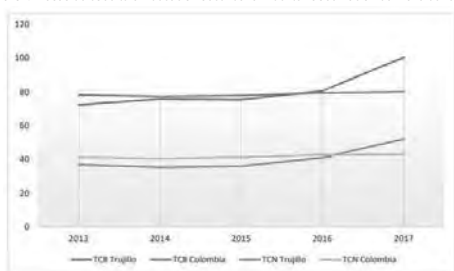
Gráfica 3. Tasas de cobertura en educación básica secundaria. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del Ministerio de Educación Nacional.

Para el caso de la educación secundaria, tanto la cobertura bruta como la neta son más altas que el promedio nacional lo que es buena señal en materia de cobertura. Adicionalmente, ambos indicadores han tenido una tendencia al alza pasando de 104,14 % a 121,58 % entre 2013 y 2017 para el caso de la cobertura bruta y 69,07 % a 75,72 % para la cobertura neta.

Indicador	Entidad territorial	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa bruta de cobertura en educación secundaria	Trujillo	104,14	105,22	101,22	127,06	121,58
	Colombia	102,32	101,36	100,82	100,38	100,55
Tasa neta de cobertura	Trujillo	69,07	70,88	71,19	76,28	75,72
	Colombia	72,14	71,87	71,13	71,02	71,66

en educación secundaria	2013	2014	2015	2016	2017
-------------------------	------	------	------	------	------

Cuadro 4. Tasas de cobertura Educación secundaria. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca.



Gráfica 4. Tasas de cobertura en educación. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del Ministerio de Educación Nacional.

Para el año 2017, el municipio tuvo una cobertura bruta 100,54 %, mientras que en Colombia fue de 80,1 %: en relación a la cobertura neta, el valor fue de 52,06 % para el municipio y 42,79 % para el territorio nacional.

En cuanto a infraestructura educativa, el municipio cuenta actualmente con 7 instituciones educativas de educación básica y secundaria, las cuales tienen a su vez diversas sedes ubicadas tanto en la zona urbana, como en la zona rural del municipio.

Institución	Número de sedes	Cantidad estudiantes	Cantidad docentes
Institución educativa Julián Trujillo	7	979	43
Institución educativa Antonio José de Sucre	5	328	17
Institución educativa Cristóbal Colon	6	363	18
Institución educativa San Isidro	12	245	14

Institución educativa	2017	2018	2019
Institución educativa Sagrado Corazón de Jesús	1	600	22
Institución educativa Manuel María Mallarino	12	834	33

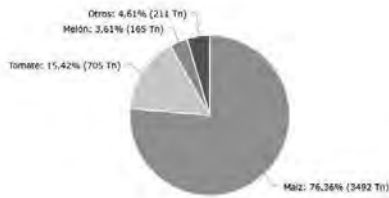
Educación superior: cada año aproximadamente se gradúan de bachillerato un promedio de 100 estudiantes. Los jóvenes que desean acceder a la educación superior deben trasladarse hasta otros municipios cercanos o seguir sus estudios en instituciones como: la sede universitaria de la Universidad de Santa Rosa de Cabal UNISARC el INTEC (Instituto Técnico Educando a Colombia) y el SENA.

h. Economía

El municipio cuenta con una economía, principalmente, agrícola y pecuaria donde el principal producto es el café, el plátano, frutas y el ganado vacuno: en donde se emplea la mayoría de población. Posee algunos establecimientos comerciales y de servicios. Este municipio tiene un potencial económico en sus recursos naturales, siendo potencial natural para cultivos de caña de azúcar en la zona baja y de caña panelera en la zona alta.

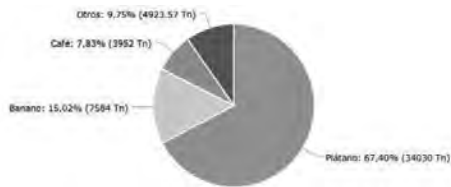
Para medir la vocación agrícola del municipio se toman como referencias dos tipos de cultivos: los transitorios y permanentes. Los primeros son cultivos de productos agrícolas que tienen un ciclo de crecimiento menor a un año y una vez terminada la cosecha deben volverse a sembrar para seguir produciendo. El arroz, la papa y el maíz son algunos ejemplos de cultivos transitorios. Los permanentes, por otro lado, son cultivos que tienen un prolongado periodo de producción y permite cosechas durante varios años sin necesidad de que se vuelva a plantar. Cacao, café y palma africana son algunos ejemplos.

Para efectos de este plan y con el fin de descubrir la vocación agrícola del municipio se empleará como indicador el total de producción por cada tipo de cultivos medido en Toneladas para el año 2017.



Gráfica 5. Principales cultivos transitorios según producción (Toneladas - Tn). Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del Ministerio de Agricultura.

Como los tres principales cultivos de este tipo para el municipio destacan la producción de maíz con más de tres cuartas partes de la producción total, seguido del tomate con un 15,42 % y por último el melón con 3,61 %.



Gráfica 6. Principales cultivos permanentes según producción (Toneladas - Tn). Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del Ministerio de Agricultura.

Entre los principales cultivos permanentes destacan el plátano con más de la mitad de la producción (67,4 %); seguidamente el banano y el café se destacan también como algunos de los principales cultivos, 15,02 % y 7,83 % respectivamente.

Adicionalmente, el municipio cuenta con una venta estratégica que puede potenciar el turismo como motor de la economía, fue declarado Paisaje Cultural Cafetero, PCC. Esta medida compromete al Estado colombiano a proteger y cuidar este ecosistema compuesto no solo por la vocación agrícola del cultivo del café, sino también por una construcción social, histórica y cultural alrededor de este.

El PCC se conforma por municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, lo que la convierte en una potencialidad para desarrollar una economía ecoturística. "La economía y la cultura de esta región han girado alrededor del café desde hace más de un siglo, es decir, solo unas décadas después de haber sido poblada por los colonizadores antioqueños, que empezaron la ocupación del territorio en el siglo XIX. Procesos como la siembra de los primeros cafetales, pasando por la construcción de las viviendas rurales y de infraestructura para el transporte, procesamiento y comercialización del café, y la posterior transformación de las técnicas de producción, han otorgado una dinámica excepcional a este paisaje" (Recuperado de: <http://paisajecultural.cafetero.org.co/contenido/descripcion>).

i. Cultura, Recreación y Deporte

En este apartado la información recabada debe dar evidencia de los diferentes escenarios para el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas. Adicionalmente, se debe mostrar los diferentes grupos de ciudadanos que realizan actividades relacionadas.

No	Nombre escenario	Tipo	Vocación	Lugar
1	Polideportivo	Deportivo	Cancha de voleibol, baloncesto y microfútbol	Corregimiento Andinópolis
2	Corregimiento Andinópolis	Deportivo	o Cancha de fútbol	Corregimiento Andinópolis
3	Polideportivo	Deportivo	Cancha de fútbol	Corregimiento Venecia
4	Cancha múltiple	Deportivo	Microfútbol y baloncesto	Vereda La Sonora
5	Cancha múltiple	Deportivo	Microfútbol y baloncesto	Vereda Puente Blanco
6	Coliseo municipal	Deportivo	Todos los deportes	Zona urbana Trujillo
7	Estadio municipal	Deportivo	Cancha de fútbol	Zona urbana Trujillo
8	Cancha de fútbol	Deportivo	Cancha de fútbol	Corregimiento de Huasano
9	Cancha múltiple	Deportivo	Cancha de voleibol, baloncesto y microfútbol	Corregimiento de Robledo
10	Parque recreacional	Recreativo	Canchas múltiples, piscinas, juegos infantiles, zonas verdes	Corregimiento de Andinópolis

11	Parque biosaludable	Recreativo	Máquinas para realizar ejercicios	Corregimiento de Venecia
12	Parque recreacional	Recreativo	Canchas múltiples, piscinas, juegos infantiles, zonas verdes	Zona urbana
13	Teatro general Santander	Cultural	Escenario para todo tipo de presentación cultural	Zona urbana
14	Fundación Casa de la cultura	Cultural	Escenario para prácticas culturales	Zona urbana
15	8 Plazoleta parque principal	Cultural	Escenario para cualquier tipo de presentación, sea de nivel cultural, deportiva y demás.	Zona urbana

j. Vivienda

De acuerdo con la información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, en el municipio existen un total de 5.700 predios al año 2017. De estos, el 41% son del área rural y están avaluados en más de 56 mil millones de pesos; el 59% son del área urbana y su avalúo se calcula en más de 72 mil millones de pesos. Sin embargo, la información se encuentra desactualizada.

- Tipo de vivienda, el 93,8% de las viviendas de Trujillo son casas.
- El 5,7% de los hogares de Trujillo tienen actividad económica en sus viviendas.
- El número de personas por hogar en Trujillo es de 3,8.
- Aproximadamente el 68,3% de los hogares de Trujillo tiene 4 o menos personas.

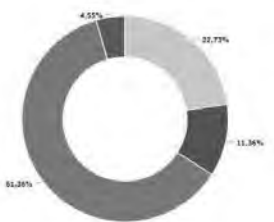
k. Ambiente

El 3,57% del área del municipio de Trujillo son ecosistemas estratégicos. Entre estos, destacan los humedales que, de acuerdo al artículo 1° de la convención sobre los derechos de los humedales son "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros".

El municipio cuenta también con 416 Hectáreas de páramos, estos ecosistemas se encuentran ubicados a más de 3.200 metros sobre el nivel del mar y coronan las cadenas montañosas andinas que cursan el país. El páramo

es una unidad ecológica de gran importancia para la regulación del agua ya que es capaz de retener en sus suelos hidromórficos grandes volúmenes de agua y controlar su flujo a través de las cuencas hidrográficas.

Las áreas de bosque seco representan el 1,59% del total del área del municipio. Este tipo de ecosistemas son los más amenazados en el país ya que sus tierras son altamente fértiles y se emplean para la producción agrícola, adicionalmente, tienen una flora y fauna única que no sean en ningún otro escenario.



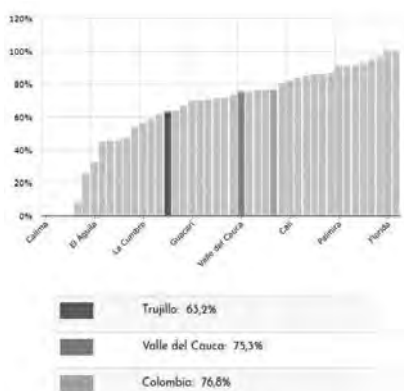
Gráfica 7. Eventos de desastres. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del DNP - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.

Otro aspecto que permite ver el componente medio ambiental son los eventos de desastres registrados en la última década. Las inundaciones son los acontecimientos que más frecuencia reportan con un 61,36 %; en segundo lugar, se encuentran los movimientos en masa o derrumbes con 22,73 %; en tercer lugar, los incendios forestales con 11,36 %.

**I. Servicios públicos**

**Servicio de Acueducto:** El servicio de acueducto en la zona urbana es prestado por la empresa ACUAVALLE en condiciones aptas para el consumo humano y bajo los estándares de calidad de agua estipulados en la normativa colombiana. En la zona rural del municipio, el servicio de abastecimiento de agua para el consumo humano lo prestan organizaciones comunitarias gestoras del agua (asociaciones o juntas administradoras) a través de acueductos rurales.

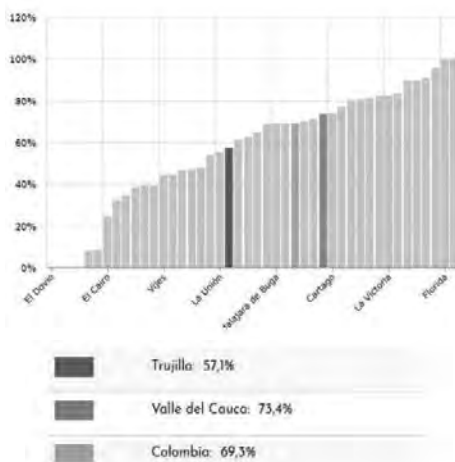
Para medir la cobertura de los servicios públicos domiciliarios tales como acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, el país cuenta con la plataforma SUI (Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios). Dicha herramienta recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras y entidades territoriales.



Gráfica 8. Cobertura de acueducto (REC). Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del DNP.

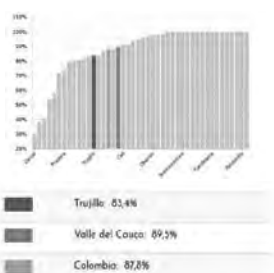
La información presentada la calcula la superintendencia de servicios públicos domiciliarios a través del Reporte de Estratificación y Cobertura, REC, que diligencian los municipios de Colombia. Dicho reporte es un formato que debe contener la información de los estratos que tienen los predios en el municipio.

Como se observa en el gráfico precedente, la cobertura de alcantarillado en el municipio de Trujillo está por debajo de la media departamental y nacional. Tan solo el 63% de los predios cuenta con servicio de acueducto.



Gráfica 9. Cobertura de alcantarillado. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en información del DNP.

El servicio de alcantarillado en el municipio tiene aún una cobertura menor al que tiene el acueducto. Tan solo el 57,1% de los predios municipales cuentan con el servicio lo que obliga a la población a emplear métodos alternativos para el tratamiento de las aguas residuales.



Gráfica 10. Cobertura de energía eléctrica rural. Fuente: Gobernación del Valle del Cauca con base en UPME.

Los indicadores de cobertura de energía eléctrica son más positivos que para los servicios de acueducto y alcantarillado. El indicador para el municipio está cercano a la media departamental y nacional ubicándose en 83,4%.

**3. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL**

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley con origen parlamentario de celebración de aniversarios, conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional, declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en la sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas de las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio.

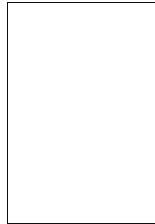
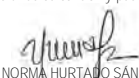
En lo que tiene que ver con el gasto público, no sobra decir de nuevo que el proyecto de ley obedece a los considerandos de la honorable Corte Constitucional, que en sentencia constitucional C-866 de 2010 establece las siguientes sub-reglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

- i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;
- ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto;
- iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático; y
- iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica.

**4. NECESIDADES SECTOR SALUD**

Problemática	Lugar	Causa	Efecto
No hay brigadas de salud que lleguen a tiempo al territorio.	Vereda La Sonora	Se programan brigadas médicas, pero no se ejecutan.	Afecta los controles médicos de las personas que padecen enfermedades

<p>No hay puesto de salud</p>	<p>Vereda Alto Cáceres; Vereda La Débora; Vereda Arauca; Vereda Los Cristales; Vereda Sonadora; Vereda Alto Mira; Vereda Melenas; Vereda Tres Celdas; Vereda Bohemia; El Chocho; Vereda Buenavista; Vereda Culebras; Vereda Cedrales; Vereda Los Lirios</p>	<p>Falta de voluntad del Estado para lograr encontrar soluciones a este problema. El Hospital Santa Cruz cuenta solo con tres ambulancias. No hay brigadas de salud para los habitantes. Falta de inversión en temas de salud. Las citas médicas las deben pedir de manera presencial porque las líneas telefónicas no funcionan adecuadamente. No hay brigadas de salud para los habitantes. No hay brigadas de salud para los habitantes. No hay brigadas de salud para los habitantes. No hay brigadas de salud para los habitantes</p>	<p>crónicas. Afecta a las personas que tienen los controles médicos. Se deben hacer traslados para las consultas médicas al Hospital Santa Cruz. En el trayecto hay un alto riesgo de que pacientes en estado de urgencia puedan agravarse o fallecer. Una emergencia debe ser atendida con carros particulares que pueden cobrar tarifas desde 80 mil hasta 120 mil pesos. Altos costos en los transportes para dirigirse al centro médico. Afectaciones a grupos vulnerables como niños, niñas y adultos mayores. El trayecto entre la vereda Alto Cáceres y el casco urbano es de una hora y media en carro. El trayecto entre la vereda LA Débora y el casco urbano es de una hora y media en carro.</p>			<p>El trayecto entre la vereda Arauca y el casco urbano es de dos horas en carro. El trayecto debe cubrirse en parte con caballo. El trayecto entre la vereda Los Cristales y el casco urbano es de una hora en carro. El trayecto entre la vereda Sonadora y el casco urbano es de una hora y media en carro. El trayecto entre la vereda Bohemia El Chocho y el casco urbano es de media hora en carro. El trayecto entre la vereda Buenavista y el casco urbano es de media hora en carro. El trayecto entre la vereda Tres Celdas y el casco urbano es de media hora en carro. El trayecto entre la vereda Culebras y el casco urbano es de media hora en carro.</p>
			<p>El trayecto entre la vereda Cedrales y el casco urbano es de media hora en carro. El trayecto entre la vereda Los Lirios y el casco urbano es de cuarenta minutos en carro. En ocasiones el trayecto debe hacerse a caballo.</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No _____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;"><b>'Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Trujillo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones'</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. La nación colombiana rinde público homenaje y se asocia a la celebración de los cien años (100) de la fundación del municipio de Trujillo, en el departamento del Valle del Cauca, que tendrá lugar el día veintiún (21) de septiembre de dos mil veintidos (2022).</p> <p>Artículo 2°. Declárese al municipio de Trujillo, departamento del Valle del Cauca, como el municipio Jardín del Valle del Cauca.</p> <p>Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con la siguiente de utilidad pública y de interés social para el municipio de Trujillo, en el departamento del Valle del Cauca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Un proyecto arquitectónico para la construcción del Malecón del Río y obras de integración socio-ambiental, de reactivación económica y turística con fundamento principal en la naturaleza agropecuaria y cafetera del municipio de Trujillo - Valle del Cauca, incluyendo la intervención de 4.900 m<sup>2</sup> de espacio público a través de la remodelación de la galería municipal como centro de desarrollo agropecuario, turístico y comercial regional, plazoleta de comida, concha acústica, parque lineal y recuperación de zonas verdes y de mitigación.</li> </ul> <p>Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el Presupuestos 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.</p> <p>Artículo 4°. <b>Vigencia.</b> Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: right;">Atentamente,</p> <div style="text-align: right;">   <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b>                  Representante a la Cámara             </div>		

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2021**  
**CÁMARA**

*proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano.*

Paloma Valencia Laserna  
Senado de la República

**Contenido**

Exposición de motivos	4El coronavirus y la crisis económica en Colombia.	3
Las afectaciones ocasionadas por el contexto de orden público.		5
La crisis económica en el suroccidente		15
Articulado		17

**1. Exposición de motivos**

El suroccidente colombiano es el hogar de 7.651.678 colombianos, Cauca (1.491.937), Nariño (1.627.589) y Valle del Cauca (4.532.152), repartidos entre 148 municipios que ocupan 84.771 km2 del territorio nacional. (DANE, 2021). Estos departamentos representan el 13.4% del producto interno bruto, Cauca (1.82%), Nariño (1.58%), y Valle del Cauca (9.99%). (DANE, 2021).

Los departamentos del suroccidente colombiano, Cauca, Valle del Cauca, y Nariño han sido especialmente afectados por la crisis económica derivada de las medidas tomadas para evitar la propagación del covid-19, y por los eventos de orden público ocurridos entre los meses de abril y junio del 2021.

**1.1 El coronavirus y la crisis económica en Colombia.**

El 6 de marzo de 2020 el ministerio de salud y protección social confirmó el primer caso de coronavirus en el país. El 24 de marzo de ese año inició el mayor aislamiento obligatorio, que se extendió 5 meses hasta el 31 de agosto del 2020. En lo que resto del 2020 hubo cierres más pequeños y sectorizados.



Las medidas de aislamiento implicaron una externalidad negativa severa sobre el desempeño económico. El segundo trimestre de 2020 el crecimiento económico fue de -15.7%, en abril

se destruyeron 5.9 millones de puestos de trabajo y mayo de 2020 se registró la mayor tasa de desempleo desde inicios de siglo, 21.1%.

Al cierre de 2020 el crecimiento económico fue -6.8% el más bajo desde que se tienen registros confiables (Dane, 2021) luego de un buen desempeño de la economía en 2019, con una tasa de crecimiento del 3,3%, frente al 0,1% de América Latina y el Caribe, se esperaba que Colombia en 2020 alcanzará un crecimiento económico cercano al 3,5%. (Banco de la República, 2020).

En 2020 se destruyeron 509.370 micronegocios<sup>1</sup>. Las unidades económicas de mujeres se redujeron 12%, las de hombres 6,7%, el doble que las de los hombres a pesar de que 2 de cada 3 negocios pertenecen a hombres. (Emicron, 2021).

El stock de microempresas disminuyó -7,3% durante 2020. Si se toma aquellas con registro mercantil la variación fue -13%. El sector artístico y de entretenimiento perdió una cuarta parte (24.2%) de sus empresas en 2020, el sector de minas y canteras perdió una quinta parte (20.3%).

**Stock empresarial sectorial 2020 vs 2019**

	Gaída % Stock de empresas 2020 vs 2019
Agropecuario	-10,2
Minas y canteras	-20,3
Industria Manufacturera	-14,8
Energía, gas y agua	-13,0
Construcción	-15,8
Comercio*	-12,4
Información y Comunicaciones	-11,0
Act. Financieras	-13,1
Act. Inmobiliarias	-9,0
Act. Profesionales	-14,2
Admón. Pública	-17,3
Artísticas y entretenimiento	-24,2

Fuente: MFMP, 2021

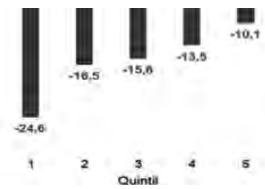
<sup>1</sup> Un micronegocio es una unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva.

La disminución del stock empresarial formal, de no revertirse, implicaría una reducción en el PIB de largo plazo de 1,66%. Se estima una pérdida neta de \$16,1 billones de pesos por las empresas que desaparecieron (MFMP. 2021)

En el plano de lo social la crisis económica deterioró el bienestar social. La incidencia de pobreza monetaria fue 42,5%, y 15,1% la de la pobreza extrema en 2020. Entre 2019 y 2020 3,5 millones de personas ingresaron a la pobreza para un total de 21 millones pobres en el 2020. 2,8 millones adquirieron la calidad de pobres extremos entre 2019 y 2020, para un total de 7.5 millones pobres extremos en 2020.

El primer quintil de ingreso, el 20% de la población más pobre, experimentó una caída de 25% en sus ingresos reales, para el segundo quintil la caída fue 16.5%.

Variación del ingreso real per cápita por quintiles



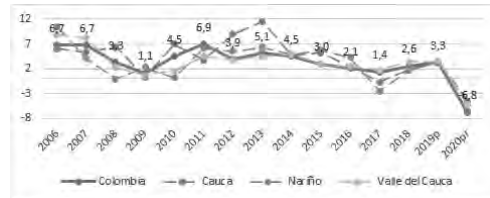
Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2021

En el 2021 2,3 millón de hogares ingieren menos de tres comidas diarias, esta cifra en 2020 era 704 mil hogares. 1.6 millones de familias que en 2020 comían tres veces al día en 2021 no lo hacen. 7.819 hogares en 2021 no comen menos de una comida al día.

1.2 La crisis económica en el suroccidente

El producto interno bruto del suroccidente decreció 5.4% en 2020, es decir cerca de 9.3% por debajo del promedio de esta región durante la última década, y contribuyó con el 10.3% del decrecimiento nacional.

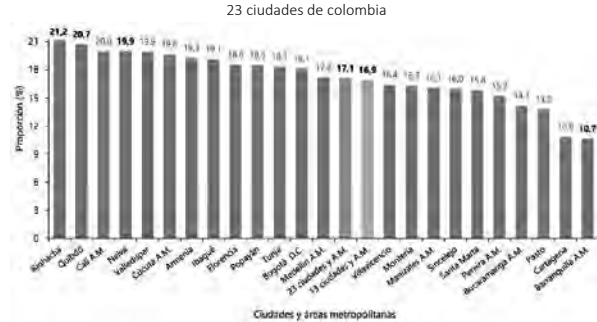
Crecimiento PIB



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2021

Cali (20.0) y Popayán (18.5), las capitales más pobladas del suroccidente tienen niveles de desempleo por encima de los niveles de desempleo que están por encima del nivel nacional (15.6). Pasto (13.8) es la única capital por debajo de este nivel.

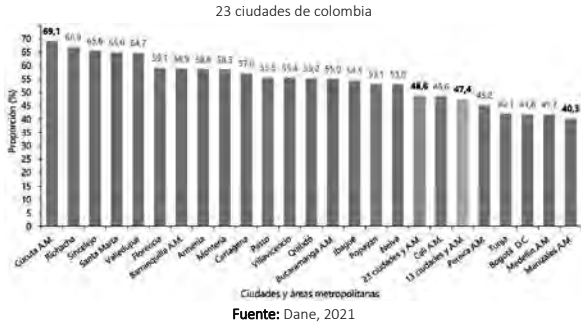
Tasa de desempleo - Mayo 2021



Fuente: Dane, 2021

En Pasto (55.5) y Popayán (53.1) el nivel de informalidad es mayor que en las 23 principales ciudades del país (48.6), la única ciudad con un nivel inferior es Cali (48.6).

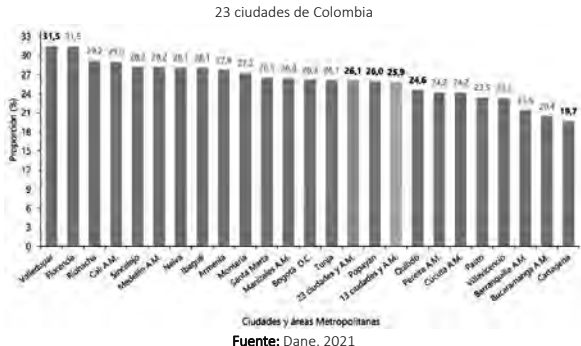
Tasa de empleo informal - Mayo 2021



Fuente: Dane, 2021

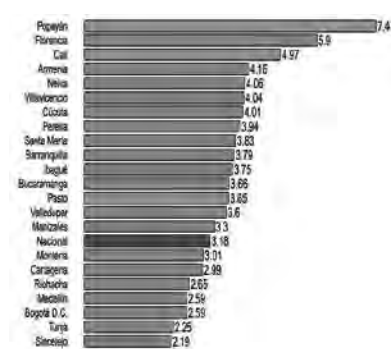
Todas las capitales del suroccidente, Cali (29.0), Popayán (26.0) y Pasto (23.5) tienen niveles de desempleo juvenil superiores al nacional (23.1).

Tasa de desempleo juvenil - Mayo 2021



Fuente: Dane, 2021

Variación año corrido IPC enero-mayo 2021



Fuente: Índice de Precios al Consumidor - DANE.

En los departamentos que conforman el suroccidente, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, 458 mil personas adquirieron la condición de pobres monetarios, esto implica un crecimiento del 15.6% respecto a 2019, el mayor crecimiento desde que se tienen registros. En total en la región 3.4 millones de personas son pobres, es decir el 44.4%, esto está 2 puntos porcentuales por encima del nivel nacional que para el 2020 fue 42.5%.

El ingreso per cápita de la región se redujo en promedio 5.4% entre 2019 y 2020 llegando a 489 mil pesos, que está por debajo del ingreso per cápita nacional que fue de 631 mil pesos.

La incidencia de la pobreza extrema en la región alcanza el 17.3%, 2.15 puntos porcentuales por encima del nivel nacional que es 15.1% y 35.5% mayor respecto al 2019. En el 2021 hubo en total 1.3 millones de pobres extremos, 346 mil personas ingresaron a la pobreza extrema en la región entre el 2019 y el 2020.



**Pobreza monetaria en el suroccidente colombiano**  
Cauca, Nariño y Valle del Cauca

	Total	Nuevos pobres	Crecimiento
	En millones	En miles	2020 - 2019
Pobreza monetaria	3,4	458	15,6%
Pobreza monetaria extrema	1,3	346	35,5%

Fuente: Elaboración propia basado en Dane.

Si se compara el porcentaje de familias que antes de la implementación de medidas de aislamiento obligatorio comió tres comidas al día con el porcentaje que lo hacía en el mes de mayo de 2021. En Cali el 18,6% de las familias dejó de hacerlo, en Popayán el 17,8 y en Pasto el 25,5. En pasto una de cada cuatro familias dejó de comer tres veces al día.

**Porcentaje de hogares que consumen 3 comidas al día - Mayo 2021**



Fuente: Encuesta de pulso social, Dane 2021.

**1.3 Las afectaciones ocasionadas por el contexto de orden público.**

El contexto de orden público que se presentó desde finales de abril de 2021 hasta el final del segundo trimestre del 2021 contribuyó a la crisis económica en el suroccidente. La primera Encuesta Ritmo Empresarial de la Cámara de Comercio de Cali realizada entre el 4 y 7 de mayo del 2021 a 1.708 a micro, pequeñas, medianas y grandes empresas reportó que a esa fecha el 42% de las empresas estaban cerradas, el 47% estaban trabajando a media capacidad.

De acuerdo con los encuestados la principal dificultad era que los colaboradores no podían llegar a los sitios de trabajo, el 86% reportó esta situación, 65% reportó caída en sus ventas, 26% reportó disminución en el empleo, y 8% afirman la necesidad de cerrar.

**Porcentaje de empresas según principal problema en el desarrollo de sus actividades - Mayo 2021**



Fuente: Cámara de comercio de Cali. Mayo 2021.

En la segunda encuesta de ritmo empresarial realizada entre el 14 y 24 de mayo por las cámaras de Comercio del Cauca y Valle del Cauca, se recogió información de 4.273 empresas registradas en los dos departamentos se reportó que el 9,8% de las empresas estaban operando normalmente, el 26,9% no estaba operando en el momento de la encuesta y el 63,3% reportó estar operando parcialmente con una utilización de capacidad instalada promedio de 39,2%.

**Empresas según porcentaje de funcionamiento actual**  
Respecto a su capacidad instalada - Cauca y Valle del Cauca Mayo 2021

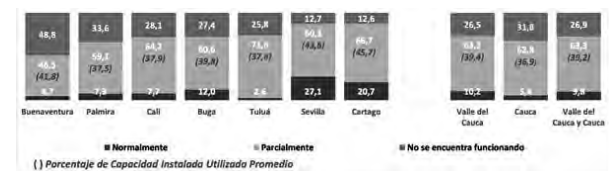


Fuente: Cámara de comercio de cali. Mayo 2021.

En el caso del Valle, el 26,5% de las empresas se reportaron como inactivas, siendo la ciudad más afectada Buenaventura que es a su vez el principal puerto marítimo del país. Se estima que el puerto de Buenaventura mueve 19 millones de toneladas por año, el 35% de las exportaciones no minero energéticas y el 32% de las importaciones.

**Empresas según porcentaje de funcionamiento actual**

Respecto a su capacidad instalada - Cauca y Valle del Cauca Mayo 2021



Fuente: Cámara de comercio de cali. Mayo 2021.

De acuerdo con la misma encuesta el 82,0% de las empresas del Valle del Cauca, indicó que el valor de las ventas en abril de 2021 disminuyó, frente al mes inmediatamente anterior. En el Cauca este porcentaje fue 79,9%.

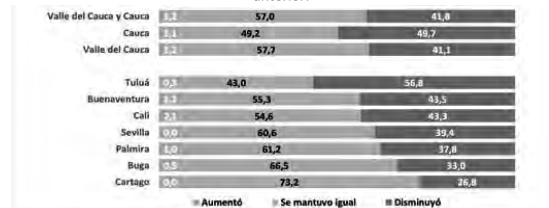
**Empresas según comportamiento del valor de las ventas frente al mes anterior**



Fuente: Cámara de Comercio de Cali - mayo 2021

Respecto al empleo 41,1% de las empresas del Valle del Cauca y 49,7% de las empresas del Cauca indicó que disminuyó el número de trabajadores en abril de 2021 frente al mes anterior.

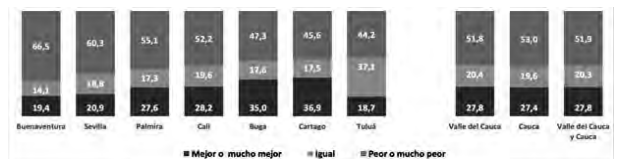
**Empresas según comportamiento del número de trabajadores en la empresa respecto al mes anterior.**



Fuente: Cámara de Comercio de Cali - mayo 2021

El 51,8% de las empresas del Valle del Cauca y el 53% de las del Cauca tienen la percepción que la economía del departamento tenderá a peor o mucho peor en los meses que siguieron a la situación de paro. Buenaventura es la ciudad con la peor percepción, en todas las ciudades encuestadas las expectativas negativas superan a las positivas.

**Empresas según perspectiva sobre la situación económica del departamento durante los seis meses que siguen a mayo de 2021**



Fuente: Cámara de Comercio de Cali - mayo 2021

El transporte de mercancías de la región fue severamente afectado por los bloqueos. El corredor Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria que conecta el centro del país y Buenaventura se presentó una disminución de tráfico del 95%. El 30 de abril fue vandalizado e incinerado el peaje de Loboguerrero (Vía Buga-Buenaventura). El 5 de mayo fue vandalizado e incinerado el peaje del CIAT (Recta Cali-Palmira). El 27 de mayo fue vandalizado e incinerado el peaje y estación de peaje de Villarrica (Cali-Santander de Quilichao).

Según el INVIAS fueron vandalizados 5 peajes del Valle del Cauca, 2 en Cauca y 4 en Nariño. Se reportaron daños en los túneles que se encuentran en la vía a Buenaventura en cuanto a iluminación, conexión de fibra óptica, entre otros equipamientos. En el corredor Buga-Tuluá – La Paila- La Victoria se registran daños a pasacalles, señales, pavimento quemado y defensas metálicas retiradas. El aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, el principal de la región, registró un movimiento de pasajeros que alcanzó un mínimo del 46% frente a la operación normal de esa terminal.

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Industrial de la ANDI con corte al 28 de mayo, el 83,6% de las empresas afirmó que sus operaciones han sido afectadas entre 'mucho' y 'bastante' como resultado de los mencionados cierres viales generados desde el 28 de abril. De acuerdo con lo reportado por los empresarios la zona más afectada fue el suroccidente, en el Valle del Cauca 54,5% se reportaron fuertemente afectados, en Cauca el 17,8% y en Nariño el 15,0%. Fueron respectivamente el primer, tercer y cuarto departamento más afectados por los cierres.



Fuente: Encuesta de Opinión Industrial ANDI

Como resultado de los bloqueos el Valle del Cauca, pasó de ser el principal centro de origen de la carga, durante los años 2020 y 2019 con una participación promedio del total de la

carga de 35%, a ocupar la quinta posición de acuerdo con el Portal Logístico – RNDC, la carga se redujo en un 94,52% en Buenaventura y un 82.161 en todo el Valle.

Origen de la carga	28 de Abril al 01 de Junio de 2019	28 de Abril al 01 de Junio de 2020	28 de Abril al 01 de Junio de 2021	VARIACIÓN RESPECTO A 2019	VARIACIÓN RESPECTO A 2020
Bogotá	82.342	61.405	57.439	-30,24%	-6,46%
Buenaventura	50.340	46.222	2.757	-94,52%	-94,04%
Barranquilla	46.296	35.298	40.454	-13,62%	14,61%
Santa Marta	13.645	10.930	12.634	-7,41%	15,59%
Cartagena	40.989	29.800	34.461	-15,93%	15,64%
Medellín	27.670	23.081	25.785	-6,81%	11,72%
Cali	25.947	18.032	4.692	-81,92%	-73,98%
Casanare	10.692	10.628	8.937	-16,41%	-15,91%
Meta	12.985	11.720	12.088	-6,91%	3,14%
Cauca	13.574	11.445	1.401	-89,68%	-87,76%
Valle del Cauca	147.434	128.352	25.633	-82,61%	-80,03%
Hulla	7.893	6.290	3.200	-59,46%	-49,13%
Nariño	7.065	4.711	1.052	-85,11%	-77,67%
Boyaca	26.048	13.358	15.548	-40,31%	16,41%

Fuente: Portal Logístico – RNDC

El suroccidente colombiano fue la región más afectada por la inflación. En mayo, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se ubicó en 1% a nivel nacional, el más alto registrado desde febrero de 2017. En ciudades como Popayán y Cali el incremento fue de 4,5% y 2,77% respectivamente. El mayor impacto se dio en los componentes de alimentos que registraron incremento histórico del 9,52% a nivel nacional.

1.4 Referencias

- ANDI. (2021). Encuesta de Opinión Industrial. Bogotá.
- Banco de la República. (2020). Expectativas de crecimiento económico. Bogotá.
- Cámara de comercio de Cali. (2021). Primera Encuesta de Ritmo Empresarial. Cali.
- Cámara de Comercio de Cali. (2021). Segunda Encuesta de Ritmo Empresarial. Cali.
- DANE. (2021). Cuentas nacionales anuales. Bogotá.
- DANE. (2021). GEIH - Empleo y desempleo. Bogotá.
- DANE. (2021). Censo Nacional de Población y Vivienda - 2018. DANE.
- DANE. (2021). Encuesta de micronegocios (Emicron). Bogotá.
- DANE. (2021). Encuesta de pulso social. Bogotá.
- Invias. (2021). Reporte de vías afectadas y cierre de carreteras. Bogotá.

- Ministerio de Comercio, Industria y turismo. (2021). Perfiles económicos departamentales. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá.
- RNDC. (2021). Portal Logístico. Bogotá.

Cordialmente,

**Paloma Valencia Laserna**  
 Senadora de la República

**Myriam Paredes Aguirre**  
 Senadora de la República

**Carlos Abraham Jiménez López**  
 Senador de la República

**John Harold Suárez Vargas**  
 Senador de la República

**CHRISTIAN GARCÉS**  
 Representante a la Cámara

2. Articulado

PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2021

“Proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente Colombiano”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1.** Objetivo. Esta ley tiene por objetivo atender las consecuencias de la crisis económica derivada de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia del Covid 19, y las circunstancias de orden público ocurridas en el primer semestre de 2021. Esta ley busca impulsar la recuperación económica, propiciar la creación de empleos y restaurar el tejido económico y social del suroccidente colombiano. Las medidas contenidas en la presente ley aplicarán únicamente para los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

**Artículo 2.** Identificación. El Departamento Nacional de Planeación el Gobierno Nacional realizará un estudio orientado a identificar el impacto y el grado de afectación de los sectores económicos y sociales generados por el impacto de la pandemia Sars Cov 19, y la situación de orden público durante el primer semestre de 2021, y que servirá de marco para la aplicación de la presente Ley.

Capítulo 1. Reconstrucción de tejido social.

**Artículo 3.** Ampliación de oferta social y transferencias. El Gobierno Nacional basado en el ejercicio de identificación de la población vulnerable, a través del Departamento Nacional de Planeación, extenderá y focalizará su oferta de asistencia social y transferencias monetarias en los sectores sociales identificados, incluyendo, pero sin limitarse a los programas De Cero a Siempre, jóvenes en acción, familias en acción, Colombia Mayor, devolución de IVA.

<p><b>Parágrafo 1°.</b> El gobierno promoverá la bancarización de la población focalizada beneficiaria de los programas de subsidios condicionados, en aras de facilitar la recepción del subsidio y reducir las desigualdades sociales.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Acceso, permanencia y promoción de educación técnica, tecnológica y profesional. El gobierno nacional, a través del ICETEX, en coordinación y cooperación con los gobiernos departamentales, creará un fondo especial temporal destinado a apoyar el acceso y la permanencia en educación superior de los sectores sociales vulnerados identificados por el Departamento Nacional de Planeación en los departamentos que menciona la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se priorizará estudiantes con mayor rendimiento académico; que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica y/o que cursen los primeros semestres de sus carreras técnicas, tecnológicas o profesionales para que sean susceptibles a condiciones especiales de condonación de crédito.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Se priorizará programas de educación superior cuya demanda guarde relación con los sectores productivos y de servicios más importantes de la región.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Promover el empleo. En aras de la promoción de empleo y de la inclusión de población vulnerada el Gobierno Nacional creará un programa en el que asumirá, por un tiempo limitado, una fracción de la carga prestacional de los sectores sociales identificados como vulnerados.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este aporte podrá unirse con programas de la misma naturaleza que adelanten gobiernos locales o el gobierno nacional siempre y cuando se diferencie y priorice al suroccidente.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Oferta de infraestructura social. Con el objetivo de promover la participación de recursos privados en el mejoramiento de infraestructura vial, saneamiento básico, conectividad, espacios públicos, red de salud y educación y/o dotación tanto escolar como hospitalaria, entre otros, identificados como necesidades en los diferentes ejercicios de diálogo, el gobierno nacional extenderá temporalmente la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos para su ejecución.</p>	<p>El Gobierno Nacional establecerá un cupo adicional y exclusivo para el suroccidente para la ejecución de este mecanismo y abrirá la posibilidad de presentar proyectos a ejecutarse en municipios que no estén dentro de la categoría PDET o ZOMAC, pero en los cuales medien acuerdos derivados de las mesas de diálogo y cuyo compromiso pueda cumplirse a través de este tipo de proyectos.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Recuperación de infraestructura pública y vial afectada. El Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos locales, definirá un plan de apoyo y reconstrucción de los sistemas de transporte público y vial afectados en el marco de la situación de orden público ocurrida en el primer semestre de 2021.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Mejoramiento de las condiciones de vivienda. El Ministerio de Vivienda creará un programa de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda en el que, se proveerá a los propietarios con materiales e insumos y se empleará mano de obra local con el propósito de mejorar las condiciones de habitabilidad de las poblaciones en condición de pobreza.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo 2. Reconstrucción de tejido económico.</b></p> <p><b>Artículo 9.</b> Impulsar economías locales. El Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales identificarán proyectos de obras públicas de rápida formulación y ejecución, y basados en este criterio acelerarán su ejecución priorizando el empleo de mano de obra local.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Prevenir futuros bloqueos: El Gobierno Nacional en conjunto con el Ministerio de Defensa definirán los protocolos de seguridad que garanticen la capacidad operativa y de funcionamiento de las economías locales y los servicios de salud cuando se presenten bloqueos en las vías del suroccidente.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Estímulos tributarios. Las empresas ubicadas en los departamentos del suroccidente podrán beneficiarse de una tarifa diferencial en el impuesto de renta no causado hasta la entrada en vigor de la presente ley. Los puntos de reducción serán definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y estarán limitados en el tiempo sujetos a el cumplimiento de metas de crecimiento económico. Además, tendrán en cuenta criterios inclusión de población vulnerada, el grado de afectación de la actividad económica y del departamento previamente identificado entre otros criterios de priorización definidos por la reglamentación.</p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Este beneficio no podrá acumularse con otros de la misma naturaleza que al momento de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren activos.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Cumplimiento de compromisos tributarios. La Dian definirá la estrategia para la flexibilización del pago de obligaciones tributarias, causadas previa entrada en vigencia de la presente ley, de los sectores económicos identificados como afectados. Esta estrategia podrá incluir modificaciones en los plazos o esquemas de pagos progresivos, entre otras medidas identificadas y definidas por la entidad.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Dian garantizará la devolución automática de saldos a favor de impuestos, para micros, pequeñas, medianas empresas hasta un monto determinado por la reglamentación.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Acceso a liquidez. El Gobierno Nacional a través de Bancóldex, Findeter y Finagro propondrá nuevas estrategias crédito y potenciará la actual oferta institucional con el propósito de promover el surgimiento y la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado, financiando el capital de trabajo, inversión nueva, estimular la transferencia tecnológica, entre otras cosas definidas por la reglamentación.</p> <p>Dichas estrategias deberán contemplar beneficios como armonización de las amortizaciones con los flujos de ingresos proyectados, periodos de gracias flexibles con posibilidad de subsidios a los intereses durante el periodo de gracia, y otros que se definan durante la reglamentación, y además estarán garantizados por el Fondo Nacional de garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías según corresponda.</p> <p><b>Artículo 14.</b> Formación de nuevas empresas. El Gobierno Nacional promoverá la creación de convocatorias cerradas en el Sena a través del Fondo Emprender, Innpulsa y Colombia Productiva para micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas empresariales del suroccidente Colombiano, que cuenten con un trámite de formulación especial, asignación de recursos y montos, que les permita acceder a capital de trabajo para mejoramiento en planta, producción, empaques, certificaciones, renovaciones de certificaciones, proyectos de mercadeo, presencial y digital, restablecimiento de condiciones comerciales nacionales e internacionales, acompañamiento jurídico, laboral, tributario, comercial, cumplimiento de normatividad, entre otras definidas por la reglamentación.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Permanencia de empresas en el mercado. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgará un Incentivo Reconstrucción Empresarial – IRE, consistente en una transferencia monetaria equivalente a un porcentaje de la facturación anual de la empresa que será entregarlo en TIDIS o efectivo, una única vez y que será acorde al grado de afectación del sector económico y del departamento previamente identificado entre otros criterios de priorización definidos por la reglamentación, previo cumplimiento de indicadores como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Demostrar afectación por la alteración del orden público.</li> <li>● Mantener planta de cargos con corte 2020</li> <li>● Estar al día con el pago de impuestos con corte 2019.</li> <li>● Estar en operación.</li> <li>● Vinculación laboral jóvenes y mujeres por un periodo de al menos un año.</li> <li>● El subsidio se transformará en pasivo a la nación en casos de venta o escisión de la empresa, disminución superior al 30% de sus ingresos totales, incluyendo aquellas empresas que hayan tenido crecimiento durante el año 2019 en sus ventas no sean sujetos de estos subsidios.</li> </ul> <p><b>Artículo 16.</b> Ruta para la extinción de empresas. El Gobierno Nacional creará una ruta de atención especial para las empresas en Acuerdo de Reorganización que facilite acuerdos de pago sobre las obligaciones tributarias. Además, la Superintendencia Financiera definirá un marco para la suspensión temporal y acotada de la regla de aprovisionamiento de créditos nuevos a empresas en Acuerdo de Reorganización por parte de las entidades vigiladas.</p> <p><b>Artículo 17. Vigencia.</b> La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

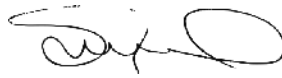
Cordialmente,



**Paloma Valencia Laserna**  
Senadora de la República



**Myriam Paredes Aguirre**  
Senadora de la República



**John Harold Suárez Vargas**  
Senador de la República



**Carlos Abraham Jimenez López**  
Senador de la República



**CHRISTIAN M. GARCÉS**  
Christian Garcés  
Representante a la Cámara

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones.*

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, así:

**ARTÍCULO 8o. PRINCIPIOS.** Son principios fundamentales del Código:

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.
2. Protección y respeto a los derechos humanos.
3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.
4. La igualdad ante la ley.
5. La libertad y la autorregulación.
6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.
7. El debido proceso.
8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.
9. Protección y respeto por los animales en su calidad de seres sintientes.
10. La solidaridad.
11. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.
12. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.

13. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

14. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

**PARÁGRAFO.** Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 10. DEBERES DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA.** Son deberes generales de las autoridades de Policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.
3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente.
6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.
7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.
8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.
9. Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia.
10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia.
11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.
12. Respetar el ambiente y velar por su cuidado, así como proteger todas las formas de vida, especialmente la de los animales en su calidad de seres sintientes.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA.** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos:

1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.
2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.
3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.
4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.
5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

**PARÁGRAFO 1o.** El personal uniformado de la Policía Nacional solo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.

En ningún caso se entenderá que el uso de animales hace parte del uso de la fuerza del que trata el presente artículo. Los caninos, equinos y demás animales que hayan sido entrenado por la Policía Nacional, solo podrá desempeñar funciones de registro o de movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

**PARÁGRAFO 2o.** El personal uniformado de la Policía Nacional está obligado a suministrar el apoyo de su fuerza por iniciativa propia o a petición de persona que esté urgida de esa asistencia, para proteger su vida o la de terceros, sus bienes, domicilio, su libertad personal o la de animales que se encuentren en situación similar.

**PARÁGRAFO 3o.** El personal uniformado de la Policía Nacional que dirija o coordine el uso de la fuerza, informará al superior jerárquico y a quien hubiese dado la orden de usarla, una vez superados los hechos que dieron lugar a dicha medida, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y desenlace de los hechos. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 167. MEDIOS DE APOYO.** El personal uniformado de la Policía Nacional podrá utilizar medios de apoyo de carácter técnico, tecnológico o de otra naturaleza, que estén a su alcance, para prevenir y superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia y la seguridad pública. De tratarse de medios de apoyo que puedan afectar físicamente a la persona, deberán ser usados bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad según las circunstancias específicas; su empleo se hará de manera temporal y sólo para controlar a la persona. Cuando el personal uniformado de la Policía haga uso de medios de apoyo deberá informarse por escrito al superior jerárquico.

En ningún caso se podrán usar animales para funciones distintas a las de registro o para la movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Partido Liberal Colombiano

orden público, más cuando para estos efectos la fuerza pública cuenta con unos protocolos especiales que implican el uso de armaduras y armamento especial, teniendo en cuenta los riesgos que se derivan de dicha actividad.

La participación de equinos y caninos en este tipo de operativos únicamente ha derivado en la afectación de los animales, atendiendo a que no cuentan con ningún tipo de protección, ni existen protocolos claros para su salvaguarda. Además, en un escenario de alteración de orden público los animales no constituyen un apoyo efectivo para los miembros de la fuerza pública, en tanto su comportamiento se puede ver alterado por diversos factores, entre estos: I) los impactos sonoros que se puedan presentar; II) el comportamiento de la ciudadanía o de los miembros de la fuerza pública; o III) la presencia y uso de gases, proyectiles u otros elementos que puedan constituir peligro o daño.

Así las cosas, es importante modificar la Ley 1801 de 2016 para garantizar que el apoyo de los animales a la labor de la fuerza pública se corresponda con aquellas funciones que pueden desempeñar de forma efectiva y que en efecto contribuyen a la función de policía, como lo son registro de personas o implementos, en el caso de los caninos, y movilización de los uniformados en zonas rurales, en el caso de los equinos.

**3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO**

**3.1. CONSTITUCIONALES**

En 1991 el constituyente primario decidió otorgarle una especial relevancia y una verdadera protección al ambiente, incluyendo por supuesto a los animales, a través de la expedición de una nueva Carta Política, la cual sentó las bases de lo que actualmente se conoce como la "Constitución Ecológica". Sobre este asunto, la Carta Política del 91 reconoció "que el derecho fundamental al medio ambiente sano tiene el carácter de interés superior, y de esta forma, lo ha desarrollado ampliamente a través de un importante catálogo de disposiciones cerca de 30 en total que consagran una serie de principios, mandatos y obligaciones enfocados en una doble dimensión, dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible".

La nueva constitución entonces plasmó en su articulado la importancia de desarrollar unos parámetros mínimos de relacionamiento con el ambiente y todo lo que lo compone. Bajo esta línea, para el año de 1997, la jurisprudencia constitucional empezó a desarrollar lo relativo a la protección que merecen los animales y al vínculo que estos ostentan con los seres humanos.

**3.2. LEGALES**

En Colombia, el marco jurídico general de protección de los animales está compuesto por las siguientes normas relacionadas para el objeto del presente Proyecto de Ley.

<sup>1</sup> Sentencia T-622 de 2016 Corte Constitucional

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por los siguientes apartes:

**TABLA DE CONTENIDO.**

1. Objeto del Proyecto.
2. Problema a resolver
3. Fundamentos Jurídicos del Proyecto
  - 3.1. Constitucionales
  - 3.2. Legales
  - 3.3. Jurisprudenciales
4. Justificación del proyecto
  - 4.1. Uso de Animales en protestas
5. Competencia del Congreso.
  - 5.1. Constitucional.
  - 5.2. Legal.
6. Conflictos de Interés.

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público. Esto, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.

**2. PROBLEMA A RESOLVER**

Si bien en la actualidad existe un importante número de normas y pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen a los animales en su calidad de seres sintientes e incluso desde el año 2016 se tipificó como delito el maltrato animal, a la fecha no existen disposiciones que regulen el uso de animales por parte de la fuerza pública, en especial en aquellos escenarios en los que su participación no es definitiva y, en cambio, los somete a daños en su salud, integridad o incluso la muerte.

Aunque se ha reconocido el uso de animales para el desarrollo de ciertas labores, entre las cuales se encuentra la de seguridad y, en general, aquellas encargadas a la fuerza pública, el ejercicio de estas actividades debe darse bajo el marco de la normativa existente que obliga a tener en cuenta unos criterios de protección y bienestar. Así, el uso de los animales no puede ser caprichoso y debe responder a criterios de necesidad, proporcionalidad, pero también a la consideración de su calidad de seres sintientes y el mandato de respeto que de allí se desprende.

En ese sentido, no guarda ni proporcionalidad, ni necesidad, el uso de animales, principalmente caballos o perros, como "herramientas" o medios para controlar el

- Decreto 1608 de 1978 Código Nacional de Recursos Naturales.

- Ley 84 de 1989 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia" (ENPA). El ENPA cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumera una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.

- Ley 599 de 2000 Código Penal, Título XI. De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

- Ley 1774 de 2016. "Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones" Popularmente llamada Ley contra el maltrato animal.

- Ley 2047 de 2020: Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.

- Ley 2054 de 2020: "Por el cual se modifica la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones". Busca atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.

- Ley 2111 de 2021: "Por la cual se sustituye el Título XI 'De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente' de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones" (Ley de Delitos Ambientales).

**3.3. JURISPRUDENCIALES**

A través de la Sentencia T-035 de 1997, la Corte Constitucional realizó su primer pronunciamiento frente a la protección que le asiste a los animales en el país, reconociendo "el estrecho vínculo que presenta la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor, los cuales deben ser objeto de protección y garantía jurídica.<sup>2</sup>".

<sup>2</sup> Sentencia T-035 de 1997, Corte Constitucional.

En aquella oportunidad, el Alto Tribunal reconoció que la tenencia de animales domésticos "constituye un claro desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P. art.16) y a la intimidad personal y familiar (C.P., art.15) que el Estado debe respetar, como medio para que el ser humano exprese su autonomía y sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."<sup>3</sup>

Después de esta decisión, vinieron otras en sentidos similares que desarrollaron los alcances y las implicaciones de la convivencia entre seres humanos y animales.

Sin embargo, para efectos de esta decisión es relevante hacer referencia a la sentencia C-666 de 2010 que estudió la constitucionalidad de las excepciones previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que se refieren a la posibilidad de desarrollar actividades que entrañan maltrato animal, como las corridas de toros o las riñas de gallos, en razón a su carácter cultural.

Al respecto el Alto Tribunal determinó, que "la inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista -que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos-, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto -o ambiente- en el que desarrolla su existencia. No otra puede ser la norma constitucional que se derive de las diversas y numerosas disposiciones en que la Constitución hace referencia a los elementos que integran el ambiente y que fueron mencionadas anteriormente como parte de la llamada "Constitución ecológica".<sup>4</sup>

Adicionalmente, la Corte reiteró que la protección a los animales parte de dos perspectivas: I) la necesidad de proteger la biodiversidad y el equilibrio natural de los ecosistemas, y II) la búsqueda de la erradicación del maltrato y crueldad como desarrollo de la conciencia y la moral de los seres humanos.

Este último punto constituye un hito en el paradigma jurídico constitucional, al vincular con claridad el concepto de dignidad humana al mandato de protección constitucional frente a los animales, en los siguientes términos:

*"el concepto de dignidad de las personas tiene directa y principal relación con el ambiente en que se desarrolla su existencia, y de éste hacen parte los animales. De manera que las relaciones entre personas y animales no simplemente están reguladas por un deber de protección a los recursos naturales, sino que resultan concreción y desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional, por lo que la libertad de configuración que tiene el legislador debe desarrollarse con base en fundamentos*

<sup>3</sup> Ibidem.  
<sup>4</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

*de dignidad humana en todas aquellas ocasiones en que decide sobre las relaciones entre seres humanos y animales; así mismo, en su juicio el juez de la constitucionalidad se debe edificar la racionalidad de su decisión sobre argumentos que tomen en cuenta el concepto de dignidad inmanente y transversal a este tipo de relaciones*<sup>5</sup>.

Bajo este argumento, la Corte Constitucional fijó uno de los postulados básicos que posteriormente inspiró la expedición de la Ley 1774 de 2016 y fue que la razón por la cual se vinculaba el concepto de dignidad, "que se concreta en la interacción de las personas en una comunidad"<sup>6</sup>. Es precisamente la capacidad de sentir de los animales y, en consecuencia, la capacidad que tienen para verse afectados por los tratos crueles, derivada precisamente de esa sintiencia. Sobre este asunto declaró la Corte de forma contundente que "la superioridad racional -moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos".<sup>7</sup>

Ahora bien, pese a que la sentencia en mención declaró la exequibilidad de la norma demandada en razón a la existencia de prácticas culturales tradicionales dentro del territorio nacional, la Corte Constitucional restringió la realización de las actividades previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 y realizó un llamado expreso al legislador para efectos de desarrollar normas coherentes con el mandato de protección constitucional a los animales y al medio ambiente.

Esta decisión, que fue ratificada de forma posterior por otras sentencias como las C-439 de 2011, T-608 de 2011, T-155 de 2012, C-889 de 2012, T-146 de 2016, C-032 de 2019, C-283 de 2014, C-467 de 2016 y C-041 de 2017, fue precisamente el antecedente de la Ley 1774 del 2016 que reconoció a los animales como verdaderos seres sintientes.

Esta norma, además de cambiar el estatus jurídico de los animales y materializar las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en el año 2010 frente al ámbito de protección de los mismos, creó el delito de maltrato animal, elevando a una sanción de tipo penal a aquellas conductas que atentaran contra la vida o que afectaran gravemente la salud de los animales.

A raíz de la expedición de esta norma y, como consecuencia de la vigencia de las disposiciones del Código Civil que les otorgaban a los animales la calidad de bienes inmuebles por destinación y bienes inmuebles semovientes, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 655 y 658 de la normativa civil, por considerar que controvertían la Ley 1774. En este escenario, el Alto Tribunal Constitucional resaltó que, hasta ese momento.

*"la materialización de la prohibición de maltrato animal se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como*

<sup>5</sup> Ibidem.  
<sup>6</sup> Ibidem.  
<sup>7</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

*sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal*<sup>8</sup>.

Sobre este punto, manifestó la Corte que el deber constitucional del legislador frente a la protección de los animales "consiste en la individualización y caracterización de las distintas formas y modalidades de maltrato que se producen en la interacción entre los seres humanos y los animales, en evaluarlos de cara al conjunto de principios y valores constitucionales, y en adoptar las medidas que sean consistentes con este entramado de mandatos, bien sea para regularizar y estandarizar estas prácticas, o bien sea para prohibirlas inmediata o progresivamente".<sup>9</sup>

Posterior a esta decisión la Corte Constitucional profirió, tal vez, la sentencia que más se ha acercado al reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, fallo que también tuvo lugar con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad frente a una expresión contenida en la Ley 1774 de 2016.

La Sentencia C-041 de 2017 estudió la expresión "menoscaben gravemente" contenida en el artículo 5 de la ley referida, al considerarla ambigua. También fueron demandadas las excepciones de la Ley 1774, correspondientes a aquellas reconocidas en el artículo 7 de la Ley 84 del 89, que fueron objeto de pronunciamiento en la C-666 de 2010.

Este fallo reiteró la línea que hasta la fecha había desarrollado la Corte Constitucional frente a la Constitución Ecológica y el mandato que de ella se desprendía frente a la protección animal, aclarando que:

*"La preocupación por salvaguardar los elementos de la naturaleza -bosques, atmósfera, ríos, montañas, ecosistemas, etc., no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos, constituye un imperativo para los Estados y la comunidad. Solo a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, abandonando todo concepto que se limite a lo utilitario o eficientista*<sup>10</sup>.<sup>9</sup> (Subrayas fuera del texto original)

Bajo esta línea y en relación con la posibilidad de reconocer a los animales como sujetos de derechos, mencionó el Alto Tribunal lo siguiente:

<sup>8</sup> Sentencia C-467 de 2016, Corte Constitucional.  
<sup>9</sup> Ibidem.  
<sup>10</sup> Sentencia C-041 de 2017, Corte Constitucional.

*"Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Además, con independencia de la clasificación de los derechos en el tiempo (generacionales), forman una unidad por cuanto son interdependientes, integrales y universales.*

*Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (párrafo, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.*

*La cultura se transforma y reevalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual.*

*Una lógica de lo razonable permite comprender que el hecho de que los animales no puedan reclamar directamente un buen trato o el respeto por sus derechos, no significa que deba prescindirse de su garantía. Su condición de indefensión haría forzosa la figura de la representación o agencia humana, pudiendo ser un instrumento efectivo las acciones populares o incluso la acción de tutela, mientras se establece la regulación.*

*Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y*

diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.

Desterrar toda concepción de vida mecánica y sin racionalidad respecto de los animales permite encausarlos dentro del sentido amplio de persona. Susan Hurley[14] recoge la idea que este Tribunal busca transmitir en esta decisión: "El interés en si los animales son agentes racionales no requiere que la racionalidad tenga una unidad profunda o que todos sus aspectos puedan ser comparados en un solo espectro; es un interés en varias maneras específicas en que las capacidades de los animales pueden ser continuas así como discontinuas con las nuestras".

En conclusión, la dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional[15]. (Subrayas fuera del texto original).

De conformidad con lo anterior es claro entonces que en la actualidad existe un mandato constitucional de protección a los animales y que es precisamente el Legislador el llamado a modificar las normas vigentes con el fin de garantizar el respeto de la vida de quienes ahora son jurídicamente considerados como seres sintientes.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Hace 30 años la Constitución Política de Colombia dio un salto normativo innovador reconociendo el derecho a la protección de las especies y la naturaleza, algo que para la época no parecía ser relevante, pero que ha cobrado valor desde los movimientos sociales y el contexto ambiental global. A partir de ahí una ola reformista de la antigua y descontextualizada legislación relacionada con el bienestar animal fue posible, con logros evidenciables desde las regiones y la normativa nacional.

Actualmente los animales tienen un nuevo estatus legal, a partir de la expedición de la Ley 1774 del 2016 pasaron de ser simples bienes semovientes a ser considerados por nuestro ordenamiento como verdaderos seres sintientes. Uno de los factores primordiales para ese cambio fue la presión social, misma que se alinea con los movimientos que se han desarrollado al rededor del mundo y que incluso han ido más allá de reconocer su capacidad de sentir dolor a otorgar una verdadera titularidad de derechos. Así, el legislador colombiano en el 2016 evidenció que el país estaba cambiando su concepción frente a los animales y realizó las modificaciones pertinentes para que nuestro ordenamiento jurídico respondiera de forma efectiva a ese llamado.

<sup>14</sup> Sentencia C-041 de 2017.

Actualmente la discusión se está ampliando y pretende replantear las interacciones que tradicionalmente ha desarrollado el ser humano con los animales. Dicho en otras palabras, ya la preocupación no está centrada exclusivamente en el bienestar de los animales domésticos, con los que típicamente se tiene mayor afinidad en razón a la cercanía, y aquellos en peligro de extinción, sino también se están adelantando iniciativas para modificar el trato a los animales silvestres, a los usados para producción, experimentación, vigilancia o entretenimiento, entre otros.

Es ese el caso de los animales que actualmente cumplen con labores de seguridad o vigilancia, sobre los que precisamente trata este proyecto de ley.

**4.1. USO DE ANIMALES EN PROTESTAS.**

La discusión sobre el uso de animales por parte de la fuerza pública, principalmente equinos, como elementos de disuasión en protestas se ha venido presentando en distintos escenarios, sin embargo, ha sido a raíz de las manifestaciones sociales que iniciaron en el 2019 y que fueron retomadas en abril de 2021 cuando empezó a tomar mayor fuerza. Esto, por cuanto en varias ciudades del país fue reportada la presencia de carabineros que participaron de manera activa en los choques contra los marchantes, a pesar del evidente peligro al que eran expuestos los caballos y las constantes denuncias de organizaciones y activistas por los derechos de los animales.

No obstante, ignorando la evidente escalada de violencia que se presentó en varias de estas manifestaciones, los animales a cargo de la Policía Nacional, lejos de ser aislados de estos escenarios, fueron usados frecuentemente como barrera, obligándolos, contra su instinto natural de conservación, a permanecer durante las largas jornadas programadas en el marco del "Paseo Nacional", muchas de las cuales terminaron en disturbios.

Esta situación, contraviene las normas relacionadas con la protección y bienestar animal e incluso contra el perfil de los Carabineros de Colombia, según el cual se caracterizan por, entre otras cosas:

- El interés por investigar el comportamiento, salud y bienestar de los animales.
- El respeto por los derechos de los animales.
- El interés por estudiar, analizar y solucionar problemáticas sociales.
- La preparación por entender y mejorar los métodos de entrenamiento de equinos.
- La disposición para el servicio con equinos.
- La disposición para trabajar en equipo.
- La tolerancia, persistencia y gran afinidad con los animales (...)<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Policía Nacional de Colombia. (s. f.). Perfil de los Carabineros de Colombia. Recuperado 2 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/perfil>

Como se ha expuesto anteriormente, el interés por armonizar la legislación actual con el sentir colectivo sobre la protección y el bienestar animal no es una preocupación exclusiva de Colombia; otros países de Latinoamérica cuyo desarrollo, económico, político, social y cultural son similares al nuestro, ya dieron el paso hacia esa anhelada concordancia entre el decir y hacer a favor de otras especies.

En Perú la Corte Superior de Justicia de Lima, prohibió el uso de los caballos de la PNP, durante manifestaciones<sup>13</sup>, al considerar que someterlos a esos escenarios vulnera la Ley de Protección Animal. De esta forma, se buscó evitar que los animales fueran expuestos a maltratos físicos y estrés en el cumplimiento de una labor que cada vez más carece de justificación.

Por su parte, en Chile a raíz del estallido social vivido en 2019, y con el apoyo técnico del Colegio Médico de Veterinarios, se radicó un proyecto, que busca prohibir el uso de animales por parte de los carabineros para el restablecimiento del orden público. A juicio de los ponentes, entre los que se encuentran, parlamentarios y activistas por los derechos de los animales, en el proceso de contención no se ha resguardado la integridad física de los caballos, como tampoco, se ha evitado someterlos a condiciones de vulnerabilidad física y emocional.<sup>14</sup>

Según el concepto del Colegio Médico de Veterinarios, COLMEVET Chile, es altamente cuestionable la exposición obligada de animales a entornos de franca confrontación pues "si bien, la evidencia científica sobre los efectos que los gases generan en los equinos no es concluyente y se señala que es menor que en los humanos, no deja de ser preocupante, ya que es uno de los factores más estresantes de sus entrenamientos. Por otra parte, la sensibilidad auditiva sí es un tema de especial cuidado debido a que es mucho mayor que en los humanos, por lo que una exposición prolongada no solo tiene impactos negativos en su bienestar sobre el corto y mediano plazo, sino que pueden ser permanentes afectando su calidad de vida"<sup>15</sup>.

A la luz de lo expuesto, "desarrollar actividades preventivas y disuasivas mediante acciones proactivas y sociales, utilizando como medio de locomoción el semoviente equino."<sup>16</sup>, constituye un retroceso legislativo y va en contra del perfil profesional que se espera de los policías que trabajan con estos animales, pues por una parte les demanda el respeto de sus derechos, pero a la vez en sus funciones se los exige que los usen como un elemento más de su dotación, ignorando que ante la ley colombiana los equinos, junto con los demás animales ya son considerados seres sintientes.

<sup>13</sup> Gestión Perú. (2020, 26 septiembre). PJ resuelve que uso de caballos de la PNP en protestas vulnera la Ley de Protección Animal. <https://gestion.pe/peru/poder-judicial-resuelve-que-uso-de-caballos-de-la-pnp-en-protestas-vulnera-ley-de-proteccion-animal-video-rmdc-noticia/>

<sup>14</sup> Girardi, C. (2020, 11 marzo). Proyecto de ley que prohíbe el uso de animales como elementos disuasivos para reestablecer el orden público en manifestaciones públicas. Cámara de Diputadas y Diputados. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SI&prmID=53556&formato=pdf>

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Policía Nacional de Colombia. (s. f.-a). Funciones de los Carabineros de Colombia. Recuperado 3 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/funciones>

Esta incongruencia entre las funciones y el perfil de los carabineros y a su vez la discrepancia con la normativa vigente sobre la materia, también trae otro problema de fondo y es la falta de regulación y protocolo concerniente a los momentos en que se pueden usar y aquellos en los que por consideración y respeto a su integridad, simplemente no es válido, máxime cuando pese a la política de austeridad del actual gobierno, una de las instituciones con mayor gasto aprobado ha sido la PNC, por lo que poseen diversos medios y herramientas no sintientes para desarrollar su función de restablecimiento del orden público.

Si se compara el contexto actual con la visión de hace 40 años, existe una clara evolución social y conciencia ciudadana frente al respeto por el entorno, el medio ambiente y otras especies. Dicho proceso no solo ha logrado permear un cambio de actitud hacia la protección de la naturaleza, sino que ha permitido, tanto por vía normativa, legal y jurisprudencial, construir un nuevo modelo encaminado a la defensa de los animales.

En este sentido, tanto el Congreso de la República como las altas Cortes han avanzado de manera concreta en esa línea de pensamiento y protección con base en la misma Carta Política, el deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, al punto de señalar que los operadores del derecho (ya sean legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en su calidad de seres sintientes.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que "...ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8º, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente -humano- tiene con otro ser sintiente -animal-), debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida..."<sup>17</sup>

Por las anteriores razones, se considera que el presente Proyecto de Ley constituye un avance más que el Congreso de la República puede dar en la dirección correcta para garantizar el respeto por su entorno, el medio ambiente y la protección de los animales.

**5. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**5.1. CONSTITUCIONAL**

<sup>17</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
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.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**5.2. LEGAL**

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

**ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

**6. CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Partido Liberal Colombiano

*\*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*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."*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predecir que es directo, esto es, que por 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 concorra 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".*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la prohibición del uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, no otorga privilegios de ninguna

**SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de Agosto del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley 260 Acto Legislativo

No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Juan Carlos Lozada Vargas

SECRETARÍA GENERAL



## PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 9º. EXCEPCIÓN. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.*

*La misma excepción se aplicará para la creación de municipios que sirva para la preservación del patrimonio cultural e inmaterial de la humanidad declarado por la UNESCO y que por ministerio de la ley se establezcan como bien de interés Nacional.*

*También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República."*

**ARTÍCULO 2º. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congressistas,

  
FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ  
Senador de la República

  
JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN  
Representante a la Cámara - Bogotá

  
ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Representante a la Cámara - Bogotá

  
HERNÁN HUMBERTO GARZÓN RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara - C/marca

  
CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

  
JUAN DAVID VÉLEZ T.  
Representante a la Cámara - Exterior

  
MILTON HUGO ANGULO VIVEROS  
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

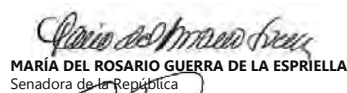
  
ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Representante a la Cámara - Antioquia

  
HENRY CUÉLLAR RICO  
Representante a la Cámara - Huila

  
AMANDA R. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
Senadora de la República

  
JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ  
Senador de la República

  
EDWIN G. BALLESTEROS ARCHILA  
Representante a la Cámara - Santander

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora de la República

  
RUBY HELENA CHAGÜÍ SPATH  
Senadora de la República

  
CIRÓ ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador de la República

  
GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA  
Representante a la Cámara - Vichada

  
ERNESTO MACÍAS TOVAR  
Senador de la República

  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República

### PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2021 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La Iniciativa tiene por objeto adicionar las excepciones a las Asambleas departamentales para crear municipios, lo anterior como propuesta que busca brindar protección a las comunidades, por la vía del fortalecimiento territorial del Estado con justicia, servicios, seguridad, recursos públicos e instituciones democráticas.

##### 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El contenido del presente proyecto de ley fue puesto a consideración en el Senado de la República en la legislatura 2019-2020 con el número 276 de 2019, radicado el diez (10) de diciembre de 2019 y publicado en la Gaceta No. 1206 de 2019. Posteriormente, en la Comisión Primera del Senado, se designó como ponente a la Senadora María Fernanda Cabal Molina, quien radicó ponencia favorable el pasado diez (10) de junio de 2020 y, publicada en la Gaceta No. 336 de 2020. Sin embargo, el proyecto fue retirado el dieciséis (16) de julio de 2020 por los autores en virtud del artículo 155 de la Ley 5 de 1992.

##### 3. EL CASO DEL CORREGIMIENTO DE SAN BASILIO DE PALENQUE

San Basilio de Palenque es un corregimiento del municipio de Mahates al norte del departamento de Bolívar; se encuentra ubicado a 55km de la ciudad de Cartagena de Indias. Este corregimiento cuenta con una población aproximada de 3.700 personas y alrededor de 681 hogares, fue fundado en el siglo XVII por esclavos fugitivos liderados por Benkos Biohó.

Ante la resistencia de los cimarrones y la amenaza que representaron para sus intereses comerciales, las autoridades españolas en Cartagena reconocieron el gobierno y el territorio autónomo de comunidades negras sobre una extensa zona de la geografía de los Montes de María, convirtiendo así a San Basilio de Palenque en **El primer pueblo libre de América**, así los describe el líder palenquero Manuel Casseres Reyes:

*"El proceso de reconocimiento del palenque de San Basilio, como primer pueblo libre de América, con su propia territorialidad, desde sus inicios, los testimonia el memorial de Baltasar de la fuente a Antonio de arguelles en el año 1691 y la expedición de la real cedula de agosto 23 de 1691, suscrito por Antonio Ortiz de Otálora por mandado del rey y en el cual se reconoce la convulsa situación que vive la provincia de Cartagena y la necesidad de suscribir el respectivo pacto de paz.*

*El reconocimiento de la libertad propiamente dicho, se produjo en 1713 cuando se celebra por mediación del obispo de Cartagena Antonio María*

*Casiani, un entente cordiale, entre el gobernador Francisco Baroco Leigrave y los palenqueros de un palenque situado en las faldas de los montes de maría, acompañado de un perdón general y goce de libertades. Los términos de este reconocimiento son los mismos que los estipulados en las anteriores negociaciones propuestas por los cimarrones a la corona: libertad reconocida, territorio demarcado y autonomía de gobierno, tres necesidades básicas para delinear un sentimiento de identidad y pertenencia.*

*(...) El fundador de las poblaciones de María la Alta, autorizado por don Juan de Torrez Díaz y Pimienta, cedió en 1774 a los palenqueros los "comunales de San Basilio." El título data de 1779 y desde entonces "han sido ocupados por los moradores de San Basilio".*

*Esta acción diplomática constituye una de las grandes decisiones políticas de dimensión internacional, que desde ese entonces abrió las puertas a soluciones negociadas de conflictos sociales y que nos permite afirmar sin vacilación alguna que fuimos gestores de los pactos de paz dirigidos estos a resolver situaciones políticas que se presentaron en momentos importantes de nuestro proceso histórico.*

*A partir del reconocimiento de palenque de San Basilio, fueron varios los esfuerzos que se hicieron por mitigar los impactos ocasionados por las practicas inhumanas esclavizantes e inclusive, algunos impulsados por ciertas corrientes abolicionistas por razones económicas y políticas clamaban por la eliminación de la esclavitud, y se atrevieron a exigir algunas normas como la real cedula de su majestad sobre la educación, trato y ocupaciones de los esclavos expedida en el año 1789, ley de manumisión de partos de mayo de 1821, las cuales poco a poco desembocaron en la ley de abolición de la esclavitud del 21 de mayo de 1851.*

*Con la expedición de la escritura pública N° 131 de agosto 24 de 1921, depositada en la notaría del Carmen de Bolívar, se delimita nuevamente la territorialidad palenquera y se reconoce la condición de tierras comunales las que existen en San Basilio de Palenque."*<sup>1</sup>

Adicionalmente, un aspecto importante a resaltar sobre San Basilio de Palenque se debe a que su lenguaje es único. Los mercaderes que traían esclavos de África, mezclaban individuos de diferentes regiones para evitar su comunicación y un posible levantamiento, por esta razón a América llegaron decenas de idiomas y dialectos que no lograron sobrevivir y ante la necesidad de comunicarse poco a poco construyeron una lengua que mezcla español, portugués, francés (lenguas de los colonizadores) y lenguas bantú propias del origen africano, constituyendo lo que hoy se conoce como **lengua palenquera o criollo palenquero**, una de las dos únicas lenguas vivas de origen colombiano junto al creole sanandresano.

*"En esta territorialidad histórica, el pueblo palenquero, ejerce distintas manifestaciones culturales entre las que destacamos: religiosidad propia, lengua propia, música y danza, forma organizativa tradicionales como los kuagro, medicina tradicional, cruzada transversalmente por su cosmovisión de los tres mundos de origen yoruba." (Extracto del documento expuesto en*

<sup>1</sup> MANUEL CASSERES REYES. Extracto del documento expuesto en Audiencia Pública del dieciséis (16) de agosto del año 2019, realizada en San Basilio de Palenque en presencia del Congreso de la República, el Gobierno Nacional, Autoridades Locales y la comunidad de palenque

Audiencia Pública del dieciséis (16) de agosto del año 2019, realizada en San Basilio de Palenque en presencia del Congreso de la República, el Gobierno Nacional, Autoridades Locales y la comunidad de palenque)<sup>2</sup>

Por otro lado, son varios los personajes reconocidos que nacieron en Palenque. En primer lugar, se encuentra Evaristo Márquez, quien fuera reconocido como el primer colombiano actor del cine internacional, en 1968 actuó junto a Marlon Brando en la película La Quemada. También esta Rafael Cassiani Cassiani, fundador y director del Sexteto Tabalá una de las agrupaciones de música tradicional más importantes en Colombia. Por el lado del boxeo, este corregimiento cuenta con tres campeones mundiales, los hermanos Ricardo y Prudencio Cardona y el más famoso personaje palenquero: Antonio Cervantes, más conocido como 'Kid Pambelé'.

Debido a sus características únicas en su historia, formación, cultura y lengua, fue declarado por la Unesco como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, en el año 2005. Reconocimiento que le otorga plenas garantías para la defensa de su patrimonio cultural.

Por su parte el Gobierno Nacional, reconoció el aporte cultural de San Basilio de Palenque, mediante la resolución 1472 de 2004 que expidiera el Ministerio de Cultura, en la que declara el espacio cultural de San Basilio de Palenque como bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. Posteriormente, nuestro país suscribió la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial mediante la Ley 1037 de 2006.

Ser reconocido como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO le ha permitido a Palenque abrir las puertas al mundo y darse a conocer como un sitio turístico de gran importancia para la historia. Los diferentes relatos sobre esclavitud, lucha racial y mestizaje cobran vida en las calles de Palenque. Mantener tradiciones como el "Lumbalú" una ceremonia fúnebre, su lengua, los dulces tradicionales, la importancia del tambor como instrumento predominante de su cultura e instaurar desde 1985 el Festival de tambores, permite conservar con vida sus raíces africanas y al mismo tiempo ligarlas a las nuestras como país.

*"Las anteriores iniciativas adelantadas por el estado, se enmarca en el propósito de desarrollar varias acciones en favor de la preservación, conservación, defensa y protección de diferentes expresiones y saberes que constituyen la base de la identidad palenquera, la cual está indisolublemente ligada a la preservación de su gran hábitat, representado por el territorio y las posibilidades que este encierra para su manejo, uso y usufructo, pero también para su gobierno y administración."*<sup>3</sup>

Pese a lo significativo de los reconocimientos como los de la UNESCO, y a las acciones desarrolladas por el Gobierno Nacional, este activo cultural de Colombia y la humanidad corre un gran riesgo. De acuerdo con la encuesta del Sisben 2004, y actualizada en 2007, San Basilio de Palenque muestra una situación de pobreza alarmante, ya que cerca del 76,7% de la población presenta al menos una Necesidad Básica Insatisfecha y cerca del 50.1% de la población vive en situación de pobreza extrema en el corregimiento. A modo de comparación, según el Censo

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

de 2005, la pobreza por NBI en Mahates era del 53,6%, en Bolívar de 46,6%, en toda la Región Caribe de 47,2% y en todo el país de 27,8%.

La principal Necesidad Básica Insatisfecha en San Basilio de Palenque está relacionada con los servicios de acueducto y alcantarillado. El 50,4% de la población habitan en viviendas que no cuentan con estos servicios. Adicionalmente, contribuyen al elevado índice de NBI, el alto déficit cualitativo de las viviendas y la inasistencia escolar de menores entre 7 y 11 años, con 37,1% y 37% de los hogares, respectivamente, presentando estas carencias.<sup>4</sup> Por otro lado, la tasa de analfabetismo para 2005 era de 8,6%, más del doble que la nacional y el 7% de los habitantes ha reportado vivir días de ayuno por falta de dinero.

Las condiciones de pobreza y miseria que rodean a los palenqueros, evidencia la necesidad de profundizar en las medidas tomadas por Gobierno Nacional para brindar solución a las necesidades de esta población, ya que la precariedad económica y el nivel de NBI de esta comunidad no se han logrado resolver hasta ahora con las acciones ejecutadas, ni se resolverán con solo la declaratoria y reconocimiento de la herencia cultural de esta comunidad, por el contrario esta falencias han limitado el correcto desarrollo e impulso turístico que necesita el corregimiento.

Es necesario promover procesos de redistribución de los recursos en territorios con características de importancia para la humanidad, particularmente aquellos donde las comunidades étnicas necesitan de condiciones especiales para que prevalezca su identidad cultural. Convertir a San Basilio de Palenque en un municipio especial, permite brindar a la comunidad una autonomía política, administrativa y presupuestal a partir de la cual contarán con la independencia para llevar a cabo las acciones que consideren necesarias desarrollar dentro de su comunidad y de esta manera lograr superar las condiciones de atraso regional que atraviesan en el momento y aumentar el nivel de calidad de vida de los palenqueros sin depender de las decisiones externas tomadas en el nivel central.

De igual manera es importante tener en cuenta que si bien este corregimiento es uno de los ejemplos más claros de la necesidad de trabajar por mejorar sus condiciones de vida para mantener el carácter de patrimonio, ya que dicha declaratoria recae específicamente sobre su población, no se puede dejar a un lado todas aquellas poblaciones que si bien no están directamente ligadas con la declaración de patrimonio si se ven impactados, social, económica o culturalmente por dicha declaratoria.

Algunos de los ejemplos más claros, están relacionados directamente con aquellos corregimientos, caseríos o inspecciones de policía que colindan directamente con estos bienes declarados Patrimonio de la Humanidad, como el Parque Arqueológico de San Agustín que se encuentra en inmediaciones de los corregimientos e inspecciones de Obando, el Palmar, Pradera, Alto del Obispo, Puerto Quinchana entre otros, donde los índices de pobreza multidimensional promedian cerca del 70%. Lo mismo sucede con los alrededores del Parque Nacional de Chiribiquete, donde en los corregimientos e inspecciones de policía como Cunare, Macayari, Dos Rios, Patio Bonito, Correlío entre otros el nivel de pobreza alcanza el 86% de la población. Y este patrón se mantiene con las

<sup>4</sup> Programa De Las Naciones Unidas-PNUD San Basilio De Palenque Frente A Los Objetivos De Desarrollo Del Milenio

poblaciones cercanas al Parque Nacional los Katios, al Parque Arqueológico Nacional de Tierradentro, a la población a las orillas del río Pira Paraná en Vaupes donde se encuentran las tradiciones de los chamanes Yuruparí y en general alrededor de todos aquellos bienes que han sido catalogados Patrimonio de la Humanidad.

#### 4. IMPACTO JURÍDICO

##### A. Sobre la protección del Patrimonio Cultural de la Nación

Para el Ministerio de Cultura<sup>5</sup>, la importancia del Patrimonio Cultural en el ordenamiento jurídico colombiano tiene sus antecedentes en la expedición de la "Ley 163 de 1959, por medio de la cual el Estado colombiano ha reconocido que "el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado" (Constitución Política de Colombia, artículo 72), las políticas públicas que sean adoptadas sobre el mismo deben ser debatidas en el marco del principio de representación de aquellos actores e instituciones responsables para con el patrimonio cultural de la Nación.

La Constitución Política de 1991 contempló frente a la cultura su reconocimiento como fundamento de la nacionalidad, al considerarla una dimensión especial del desarrollo, un derecho de la sociedad y una instancia que identifica a Colombia como un país multiétnico y pluricultural. La Constitución garantiza los derechos culturales y proporciona los marcos para el desarrollo legislativo del sector. Así, en lo que respecta al patrimonio cultural, la protección, que compete tanto al Estado como a los particulares; la libertad esencial, que debe proyectarse en la búsqueda del conocimiento y la expresión artísticas; la propiedad exclusiva y pública de la nación sobre determinados bienes culturales, y la obligación estatal de incentivar la creación y la gestión cultural.

(...) Por su parte, la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), fortalece las acciones de protección para el patrimonio cultural a través de mecanismos para su gestión y su protección. Con la modificación de la Ley 1185 de 2008, el Estado buscó fijar procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, encargado de articular todo lo relativo a dicho patrimonio de una manera coherente y orientada.

El artículo 4 da una primera definición de este patrimonio, todas las expresiones, productos y objetos representativos de la nacionalidad colombiana y dentro del cual algunos conjuntos o bienes individuales, debido a sus especiales valores simbólicos, artísticos, estéticos o históricos, requieren un especial tratamiento. Como mecanismo para el reconocimiento y protección del patrimonio cultural, la Ley plantea la categoría de los Bienes de Interés Cultural (BIC), a través de las cuales se declaran los bienes sobre la base de su representatividad territorial: nacional, departamental, distrital, municipal o de los territorios indígenas

(...) La Ley 1185 actualiza la definición de patrimonio cultural de la nación de la Ley 397 de 1997; define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los BIC y para las manifestaciones de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), y crea el Consejo

<sup>5</sup> MINISTERIO DE CULTURA. 2010. Compendio de políticas culturales. Segunda parte: política para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural. Pág. 225-296

Nacional de Patrimonio Cultural, máximo órgano asesor del Gobierno para la toma de decisiones respecto del Patrimonio Cultural de la Nación. Igualmente define procedimientos para las declaratorias y las intervenciones de BIC, para el diseño e implementación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) de BIC, y para la exportación y enajenación de estos bienes.

(...) Dentro del marco normativo para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia, es imprescindible tener en cuenta una serie de instrumentos internacionales que el Estado colombiano ha suscrito, comprometiéndose en la formulación de un marco legislativo y de una política en pro del patrimonio cultural. Estos instrumentos y las leyes por medio de las cuales han sido ratificados se enumeran a continuación:

- Ley 45 de 1983, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Unesco, 1972).
- Ley 63 de 1983, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (Unesco, 1970).
- Ley 340 de 1996, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Unesco, 1954).
- Ley 899 de 2004, por la cual se aprueba el 2° Protocolo de la Convención de la Haya de 1954 para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.
- Ley 1037 de 2006, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial (Unesco, 2003).
- Ley 1304 de 2009, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Unidroit sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente firmado en Roma el 24 de junio de 1995.

Así mismo, existe una normatividad internacional importante que protege asuntos relacionados con el patrimonio inmaterial y que es descrita ampliamente en la política para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en Colombia.

(...) Colombia ingresó en la Unesco el 31 de octubre de 1947 y firmó la Convención sobre el Patrimonio Mundial el 24 de mayo de 1983. El interés surgido en Colombia por la cultura inmaterial se tradujo en medidas legales orientadas a su protección y fomento. Es así como la Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial. Por su parte, la Unesco, en su 32ª reunión, celebrada en París entre el 29 de septiembre y el 17 de octubre de 2003, adoptó la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, quinto instrumento normativo acogido por esta organización para la protección del patrimonio cultural con los siguientes objetivos: a) la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; b) el respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos y personas; c) la sensibilización en el plano local, nacional e internacional sobre la importancia del patrimonio cultural inmaterial, y d) la cooperación y asistencia internacional para su salvaguardia. Colombia es Estado parte de la Convención, tras suscribirla y ratificarla mediante la Ley 1037 de 2006

Al respecto, los lineamientos y estrategias de la política para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial se enmarcan dentro de esta política pública para la

gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia. Con esto se busca lograr una visión integral del patrimonio cultural, donde todas las acciones a su favor tengan en cuenta los componentes material e inmaterial.

Por esa razón, si bien la salvaguardia del patrimonio inmaterial es una estrategia dentro de una línea de acción específica. Al mismo tiempo, y debido a sus dinámicas intrínsecas, el patrimonio inmaterial generalmente tiene soportes materiales que son elaborados por los grupos y comunidades vinculados con este patrimonio.

(...) De las convenciones internacionales ratificadas por el Estado colombiano, es necesario recalcar el compromiso y la importancia que tienen para esta política la Convención de la Unesco sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 y la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Dentro de estos marcos, Colombia tiene inscritos una serie de bienes y de manifestaciones dentro de las respectivas listas de patrimonio de la humanidad, con lo que ha adquirido grandes responsabilidades y compromisos en el ámbito nacional e internacional. Así mismo, al ratificar estas convenciones, el Estado colombiano se comprometió a formular e implementar políticas públicas específicas para dicho patrimonio.

(...) La política de Patrimonio Cultural Inmaterial tiene su fundamento primordial en la Constitución Política de Colombia en la cual se establece la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, como uno de sus fundamentos, y se consagra el respeto y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los colombianos. Igualmente, la Constitución de 1991 establece que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios y determina la igualdad de las personas ante la ley, y el derecho de todos a gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En su artículo 70 establece la Constitución que la cultura y sus diferentes manifestaciones "son fundamento de la nacionalidad, que el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país y que promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación"

#### B. Sobre la conformación y organización del Territorio Nacional.

Actualmente, en el ordenamiento jurídico de Colombia es diáfana la organización administrativa y política del Territorio Nacional, erigiendo así, de manera general, a los Departamentos y Municipios como entidades territoriales cuyas funciones y competencias están definidas en la Constitución y la ley.

**"Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas."

Al respecto, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley, tiene como propósito propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. En este sentido, la Constitución Política de 1991 establece el marco de creación de los Municipios, como sigue:

automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

**PARÁGRAFO 1o.** El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio, así mismo la ordenanza que expida la respectiva asamblea deberá establecer los activos y pasivos que le son inherentes tanto al nuevo municipio, como al municipio del cual se escindió este.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse dos (2) años después.

**PARÁGRAFO 2o.** El DANE llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE y al Ministerio del Interior.

**PARÁGRAFO 3o.** En cuanto al número mínimo de habitantes que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE."

Así, son las Asambleas Departamentales las competentes, constitucional y legalmente, para darle vida a nuevas entidades territoriales de carácter municipal. Además, el área del territorio que pretenda erigirse como Municipio, deberá cumplir sendos requisitos previos al acto de su creación, las cuales son de naturaleza socio-económica, ligadas a su población, su capacidad de generación de ingresos propios y la dimensión del territorio; además, de un estudio técnico que viabilice su creación y sostenimiento.

Sin embargo, la ley reconoce situaciones excepcionales para viabilizar la creación de dicha entidad territorial, condiciones que establece el Artículo 9 de la Ley 136 de 1997 como se expone:

**"ARTÍCULO 9o. EXCEPCIÓN.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

**"Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

6. Con sujeción a /os requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias. (...)"

En desarrollo del mandato constitucional, la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, modificada por la Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional; se establecieron los requisitos y procedimiento, para la creación de nuevos municipios, así:

**ARTÍCULO 8o. REQUISITOS.** Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones."

En este sentido, las Asambleas Departamentales previo a la presentación de la ordenanza, el presidente de la República considere la creación por razones de defensa nacional o se encuentren ubicados en zona de frontera, en uso de sus facultades discrecionales. Estableciendo la limitante que el órgano de deliberación administrativa, es decir el Concejo municipal, sus miembros no percibirán honorarios por el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la excepción planteada para la creación de municipios se enmarca en situaciones, que de una u otra manera, buscan la protección a los nacionales desde el punto de vista de generar mayor presencia institucional del Estado en dichos territorios. La norma omitió la defensa de los nacionales mediante el fomento de la autonomía territorial desde el punto de vista de la identidad cultural.

#### 5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, ordenar gasto, y comprende un impacto fiscal y en consecuencia requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se puede dar dentro del trámite constitucional de la iniciativa.

#### 6. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

De lo anterior, es necesario posibilitar un mecanismo jurídico que permita a los corregimientos del país que se ven impactados por una declaratoria por parte de la UNESCO como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, erigirse como entidad territorial, permitiendo con ello la autonomía administrativa y política de estos territorios en favor de la comunidad, como política de salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y la defensa de la identidad Nacional.

Así las cosas, el proyecto de ley busca adicionar a la excepción para el cumplimiento de los requisitos de la creación de municipios contenida en el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 modificado por la Ley 617 de 2000, en el sentido que el Presidente de la República puede solicitarle a las Asambleas Departamentales la creación de un municipio motivado en razones de conveniencia o de protección a la identidad de una población étnica.

Además, se establecen dos criterios para motivar dicha solicitud cuando se trate de un corregimiento: i) por ser objeto de una declaratoria de patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, y; ii.) que la ley lo declare Bien de interés Nacional.

Esta propuesta responde al carácter general y abstracto de la ley con la que se beneficiara, no solamente el corregimiento de San Basilio de Palenque y su área de impacto, sino todos los territorios que de alguna manera se ven favorecidos con una declaratoria de patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Lo anterior posibilitará la concurrencia de diferentes actores en un territorio determinado, quienes podrán generar beneficios sociales y económicos a la población que allí habita, permitiendo una eficiencia en la ejecución de recursos públicos y un crecimiento en la inversión privada.

Por estas razones, este proyecto de ley contribuye en gran medida a combatir el mayor enemigo del país: la pobreza. Se busca brindar las herramientas adecuadas, en este caso una autonomía administrativa, política y presupuestal, para que las comunidades en donde existe un impacto social, económico y cultural por causa de la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad puedan desenvolverse apropiadamente en su entorno, fortalezcan sus capacidades y corrijan sus propias necesidades. Una comunidad independiente, que trabaje en conjunto con los municipios cercanos y en pro de mantener la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad, logrará un mayor nivel de crecimiento económico con grandes beneficios para todos los involucrados, lo que en un futuro se espera se evidencie en primera medida en la eliminación de la pobreza extrema de estos nuevos municipios especiales como lo será San Basilio de Palenque.

**7. CONFLICTO DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta 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 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establezca la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto busca establecer condiciones para crear entidades territoriales del nivel municipal conforme al cumplimiento de unos requisitos excepcionales de carácter legal.

Sin embargo, se puede generar un conflicto de interés particular, directo y actual a los congresistas que tengan un familiar, en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, que fueran miembros de asambleas departamentales, toda vez que serán estos quienes decidan sobre la creación o no de las Entidades Territoriales municipales.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía de la autonomía territorial y la obligación del Estado de proteger el Patrimonio Cultural Inmaterial, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
 Senador de la República

  
**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
 Representante a la Cámara - Bogotá


  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara - Bogotá

  
**HERNÁN HUBERTO GARZÓN RODRIGUEZ**  
 Representante a la Cámara - C/marca

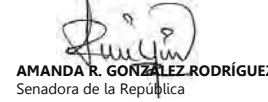
  
**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara - Valle del Cauca

  
**JUAN DAVID VÉLEZ T.**  
 Representante a la Cámara - Exterior

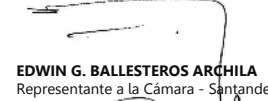
  
**MILTON HUGO ANGULO VIVEROS**  
 Representante a la Cámara - Valle del Cauca

  
**ESTEBAN QUINTERO CARDONA**  
 Representante a la Cámara - Antioquia

  
**HENRY CUÉLLAR RICO**  
 Representante a la Cámara - Huila

  
**AMANDA R. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**  
 Senadora de la República

  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
 Senador de la República

  
**EDWIN G. BALLESTEROS ARCHILA**  
 Representante a la Cámara - Santander

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 Senadora de la República

  
**RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH**  
 Senadora de la República

  
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
 Senador de la República

  
**GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA**  
 Representante a la Cámara - Vichada

  
**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
 Senador de la República

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PIÑEDO**  
 Senador de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2021  
 CÁMARA**

*por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto otorgar a la Policía Nacional un mayor tiempo para la realización de la Acción Preventiva por Perturbación de que trata el Artículo 81° de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

**Artículo 2°.** El artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

**ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN.** Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, el alcalde y/o su delegado, la Policía Nacional y las autoridades ambientales según su jurisdicción, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.

El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades con función.

**Parágrafo 1°.** Cuando la ocupación irregular se realice en áreas de reserva forestal, en áreas consideradas y declaradas Parques Nacionales Naturales, en áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica municipal, nacional etc., la acción preventiva se podrá realizar en cualquier tiempo, salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados.

**Parágrafo 2°.** Para la ejecución, seguimiento, aplicación de la presente disposición conformarse en los entes municipales y distritales un comité interinstitucional de Planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito. Dicho Comité será presidido por el alcalde y/o su delegado y la coordinación estará a cargo de las dependencias de seguridad de cada municipio o distrito. En cualquier caso, se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.

**Parágrafo 3°.** Las autoridades públicas, una vez tengan conocimiento del hecho perturbador a la propiedad pública o privada, como consecuencia de invasión o asentamiento ilegal y en aras de la protección de la propiedad y del medio ambiente, de manera inmediata tomara las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

  
**GABRIEL JAIME MASCO OCAMPO**  
 Senador de la República  
 Centro Democrático

  
**CHRISTIAN GARCÉS**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

<p><b>II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>El derecho a la propiedad se encuentra constitucionalmente protegido en el marco del Estado Social de Derecho, a través del artículo 58<sup>o</sup> de nuestra carta política, el cual establece:</p> <p><i>Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, las cuales no pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.</i></p> <p>No obstante, el derecho a la propiedad en Colombia ha sido regulado históricamente a través de la legislación civil, puntualmente a través del Código Civil, en su artículo 669<sup>o</sup> el cual dicta:</p> <p><i>ARTÍCULO 669. &lt;CONCEPTO DE DOMINIO&gt;. &lt;Aparte tachado INEXEQUIBLE&gt; El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.</i></p> <p><i>La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.</i></p> <p>Tomando en consideración la protección especial que se otorga al derecho de dominio, tanto para bienes públicos como privados, el Decreto 1355 de 1970, en su Capítulo V otorgó una serie de responsabilidades y potestades en cabeza de la Policía Nacional, tendientes a preservar los derechos de posesión o mera tenencia. En particular, el Artículo 125 de dicha norma establecía:</p> <p><i>ARTÍCULO 125.- La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer o preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación.</i></p> <p>Igualmente, el mismo Decreto contemplaba el procedimiento para realizar las diligencias indicando:</p> <p><i>ARTÍCULO 131.- Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oír dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querrelante y el querrellado.</i></p>	<p>Dichas disposiciones fueron declaradas exequibles por parte de la Corte Constitucional, quien a través de la sentencia C-813 de 2014<sup>1</sup> declaró que la función de la Policía Nacional, en especial su función administrativa de policía, guarda especial relación con el mantenimiento del orden público, al tiempo que debe estar enmarcada en la protección de los derechos humanos y la dignidad humana. En palabras de la Corte:</p> <p><i>La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía.</i></p> <p>Previamente, y durante los tiempos de la Primera Corte Constitucional, a través de la sentencia C-024 de 1994<sup>2</sup>, dicha corporación señaló los siete principios constitucionales mínimos que deben gobernar a la policía en un Estado democrático: (i) <i>está sometido al principio de legalidad</i>, que (ii) <i>su actividad debe tender a asegurar el orden público</i>, que (iii) <i>su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público</i>, que (iv) <i>las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables</i>, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) <i>que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores</i>, (vi) <i>que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público</i>, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) <i>obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales</i>.</p> <p>En desarrollo de anterior, el llamado nuevo Código de Policía, Ley 1801 de 2016, a través de su artículo 81 establece los parámetros que guían la acción preventiva por perturbación:</p> <p><b>ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN.</b> <i>Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación.</i></p> <p><i>El querrelante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía. (Negritas y subrayado propio)</i></p> <p>Cómo puede observarse, el artículo 81 establece un límite de 48 horas posteriores a la ocupación para el accionar de la policía, sin que se haga claridad de cuáles son los mecanismos para determinar dicho límite temporal, lo que dificulta la actuación de los Policías.</p> <p><small><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D.10187 <sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350.</small></p>
<p><b>2. Objeto</b></p> <p>El presente proyecto de Ley tiene por objeto brindar una mayor ventana de tiempo a los Policías para que en virtud de la misma puedan proceder a ejecutar la acción que por cuenta del Artículo 81 se establece. Por lo anterior se modifica el artículo 81 quedando el siguiente texto:</p> <p><i>ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN.</i> <i>Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.</i></p> <p><i>El querrelante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía.</i></p> <p><b>3. Justificación</b></p> <p>En virtud de lo anterior, y en atención a la constante problemática de asentamientos y tomas de posesión de bienes inmuebles a través de vías de hecho, es necesario brindar a los connacionales y a la Policía Nacional las herramientas necesarias para promover la Acción Preventiva de que trata el artículo 81.</p> <p>Recientemente se ha evidenciado el surgimiento de mafias que buscan de manera ilegal hacerse con predios luego de por vías violentas acceder a ellos, deslindarlos y amojonarlos de forma tal que puedan ser puestos en el comercio sin contar con la documentación real para ello. Estas organizaciones mafiosas han proliferado a lo largo y ancho del país, invadiendo mediante acciones violentas que atentan contra el medio ambiente (flora y fauna) y contra habitantes de diferentes regiones.</p> <p>Estos grupos ilegales que impulsan las invasiones violentas hacen presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, con casos emblemáticos de asentamientos ilegales en departamentos como Cauca, Tolima, Córdoba, Antioquia entre otros.</p> <p>Según información de la Policía, las llamadas bandas de tierreros que utilizan vías de hecho para invadir predios de uso público y privado son generadores de otro tipos de violencia, tal y como lo describe (Morales, 2017): <i>“fabricación, tráfico o porte de estupefacientes; porte ilegal de armas de fuego; homicidio; riñas por intolerancia; violencia intrafamiliar; ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, instrumentalización de niños, niñas y adolescentes, entre otro”</i>.</p> <p>Lo anterior se ve magnificado por la difícil situación en la que se encuentran nuestras autoridades. El nuevo Código Nacional de Policía, en su artículo 81<sup>o</sup> establece un límite de tiempo de 48 horas para poder proteger la propiedad, pública o privada de cualquier perturbación de éstos bienes inmuebles sin que sea requerido una autorización adicional de inspector o juez. Esto crea un impedimento burocrático para la rápida acción de las autoridades, poniendo trabas a la solución y dando incentivos negativos para la invasión ilegal, ya que estos bandidos se sienten protegidos por la pequeña ventana de tiempo que existe para actuar, toda vez que si no se interviene en estas primeras horas el trámite puede tardar meses y hasta años.</p>	<p>Es de recordar que las disposiciones legales contenidas en el Artículo 81, y en general en el Código de Policía, no son contrarias a otras normas que complementan la protección a la propiedad, en especial lo relativo a las normas penales que prohíben la usurpación y el daño en bien ajeno (artículos 261, 264, y 265) y de la acción reivindicatoria de que trata el Código Civil (Artículo 950). Tanto el proceso penal como el reivindicatorio civil implican una perturbación dilatada de la propiedad; la falta de celeridad de estos procesos es la que conlleva que se deba proveer de mayor claridad y una ventana de tiempo más amplia para que los Policías puedan, en ejercicio legal de sus facultades, proteger el orden, la ley y la propiedad privada y pública.</p> <p>En la actualidad no hay cifras oficiales sobre el número de invasiones en el país, ni los afectos que estas tienen en diferentes aspectos, por las mismas características de ilegalidad de estas ocupaciones. El problema de las invasiones no son solo un problema de seguridad generado por quienes, de manera fraudulenta y organizada quieren apoderarse de los bienes públicos y también de los privados para beneficio propio, también son un asunto con efectos notables sobre el medio ambiente y la desigualdad social causados en el proceso de establecer asentamientos humanos de desarrollo incompleto.</p> <p>Desde el punto de vista ambiental, las invasiones realizadas por grupos dedicados a la “parcelación” genera destrucción de ecosistemas estratégicos, ríos, fauna y bosques. En ciudades como Cali, se han invadido 2.000 hectáreas (Alcaldía Cali, 2019) entre las que se encuentran zonas de importancia ecológica para la ciudad como lo son la buiterra – reserva río Meléndez. Según el Departamento Administrativo de Gestión Medio Ambiente DAGMA, en la Zona de la Reserva Municipal de Uso Sostenible del Río Meléndez son más de 3.000 metros cuadrados quemados y cerca de 40 especies de árboles taladas. Todo esto, causando un daño incalculable a la flora y la fauna de la zona (El Tiempo, 2018). A su vez, el DAGMA sostiene que se también se han presentado intentos de ocupación en el Cerro Las Banderas y la vía Cali – Jamundí<sup>3</sup>.</p> <p>De igual manera en Bogotá se presentaron afectaciones ambientales en los cerros orientales y los cerros de suba, esta problemática en la capital del país representa 3.663 hectáreas invadidas desde el 2003 al año 2017 (Secretaría de Habitat, citada en: Ernesto Cuéllar (2018)) y la presencia de asentamientos no desarrollados en 13 de las 20 localidades de Bogotá (Ernesto Cuéllar, 2018)<sup>4</sup>, generado principalmente por el crecimiento exponencial de las áreas de riesgo de invasión. Según cifras oficiales de la Secretaría de Hábitat entre 2003 y 2017 las áreas en riesgo de invasión crecieron 191%. El mismo informe (agosto 2017) expone que en Bogotá existen más de 4,277 hectáreas ocupadas y que Ciudad Bolívar se encuentra en un “Nivel de ocupación extremo” producto del desarrollo informal de la zona. De igual forma sostiene que Usaquén, que tiene un área total de 8,531</p> <p><small><sup>3</sup> Sección Cali, (16 de marzo de 2018). Preocupa daño ambiental en intento de invasión a un lote en Polvorines. El Tiempo. Obtenido de <a href="https://www.eltiempo.com/colombia/cali/preocupa-dano-ambiental-en-intento-de-invasion-a-un-lote-en-polvorines-194636">https://www.eltiempo.com/colombia/cali/preocupa-dano-ambiental-en-intento-de-invasion-a-un-lote-en-polvorines-194636</a> <sup>4</sup> <a href="https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%3FArticulo%20Proliferación%20de%20Asentamientos%20ilegales%20en%20Bogotá%20C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%3FArticulo%20Proliferación%20de%20Asentamientos%20ilegales%20en%20Bogotá%20C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a></small></p>

hectáreas, es la localidad con más riesgo de ocupación pues aproximadamente se encuentran bajo riesgo de invasión 1,020 hectáreas equivalentes al 15% de la localidad<sup>5</sup>.

De igual manera, Cartagena viene presentando la misma problemática, principalmente en la zona periférica de la ciudad en los barrios como El Pozón, La India y Villas de Aranjuez (Pedro Torres Vergel, 2020)<sup>6</sup>, en los que se viene invadiendo la ciénaga “La Virgen” generando afectaciones al medio ambiente en 51,7 hectáreas de este ecosistema, fenómeno que se presenta desde el 2014 con un promedio de 5,7 hectáreas por año. La practica consiste en relleno de este cuerpo de agua para poder invadirlo. Este ecosistema resulta ser de alta importancia para Cartagena y que según Rafael Vergara (2020)<sup>7</sup> es de alto valor de conservación y cuenta con protección ordenada por el POT Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas de la ciudad.

En Atlántico también se han presentado casos de ocupaciones ilegales. En febrero de este año, aproximadamente 300 familias invadieron un lote en Ciénaga de Mallorquín, Barranquilla. Según cifras de la Dirección General Marítima (DIMAR), de los 78.845 kilómetros cuadrados de terrenos con características técnicas de playa marítima y terrenos de bajamar que tiene el departamento del Atlántico; aproximadamente 56.061 kilómetros cuadrados están invadidos por particulares, que no presentan ningún tipo de permiso<sup>8</sup>.

Por otro lado, no es coincidencia que las zonas de mayor vulnerabilidad en las ciudades del país sean las zonas en las que comúnmente se presentan invasiones o asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Resulta evidente que este tipo de asentamientos ponen a prueba la capacidad de los municipios de ordenar el territorio y de satisfacer las necesidades básicas de las personas que habitan en este tipo de viviendas, pues estas poblaciones se consideran como “bolsones de pobreza desconectados de las ciudades” (ONU-Hábitat 2014)<sup>9</sup>. Se trata de personas que no aparecen en el mapa y que por lo tanto no cuentan con salud, saneamiento básico, educación y vivienda digna. Situación que fomenta el surgimiento de la criminalidad y la inseguridad para la ciudad y las mismas poblaciones.

Se estima que en ciudades como Cali 500.000 personas viven en invasiones de las cuales el 39% se encuentran en ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable en las que además, se presentan altos índices de homicidios y violencia (Alcaldía de Cali, 2019); en Medellín cerca de 80.000 personas se encuentran en la misma situación. En Bogotá las localidades que tradicionalmente más han presentado invasiones son Usme, Suba, Bosa, San Cristóbal, Kennedy y Ciudad Bolívar (Ernesto

<sup>5</sup> Pava García, C. (11 de diciembre de 2017). En 191 % crecieron áreas en riesgo de invasión en Bogotá. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/crecen-areas-en-riesgo-de-invasion-en-localidades-de-bogota-160686>

<sup>6</sup> <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/deforestacion-e-invasion-73038551>

<sup>7</sup> <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/ecocidio-a-vencer-BC2994636>

<sup>8</sup> Sección Barranquilla. (6 de febrero de 2019). Avanza el desalojo de 300 familias en el Ciénaga de Mallorquín. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/avanza-el-desalojo-de-300-familias-en-el-cienaga-de-mallorquin-323704>

<sup>9</sup> ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza.

Cuéllar, 2018), localidades que en la capital presentan altos índices de pobreza y desigualdad social. De igual manera, en Cartagena en las zonas en las que se presentó este tipo de fenómenos en los años 90 son las que más bajos niveles de educación y altos niveles de empleo informal presentaron en la ciudad (Andrés Guarín, 2003)<sup>10</sup>.<sup>11</sup>

Como se ve, esta problemática no solo implican factores de riesgo para que fenómenos como la violencia y el crimen organizado se presenten en las ciudades del país, sino que por el contrario tiene fuertes incidencias en materia medio ambiental y social, en las que lo municipios escasamente tienen capacidad de reacción, pues pone a prueba toda la capacidad institucional de ordenar el territorio, garantizar la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de estas poblaciones.

De los honorables Senadores,

  
**GABRIEL JAIMÉ VELASCO OCAMPO**  
 Senador de la República  
 Centro Democrático

  
**CHRISTIAN GARCÉS**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

<sup>10</sup> <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18785/19679>

<sup>11</sup> UNODC recomendó a Cali resolver el problema de los asentamientos irregulares como uno de las formas de mitigar el fenómeno de la violencia en la ciudad.

**Referencias.**

MORALES, Jorge Iván (2017) “Invasión de terrenos como afectación a la convivencia y la seguridad.” Alcaldía de Cali (2019) Comité de control de invasiones.

Sección Cali. (16 de marzo de 2018). Preocupa daño ambiental en intento de invasión a un lote en Polvorines. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/preocupa-dano-ambiental-en-intento-de-invasion-a-un-lote-en-polvorines-194636>

Ernesto Camilo Cuéllar Melo (2018). Proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá D.C. Universidad Javeriana. Obtenido de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%20C3%ADculo%20Proliferaci%20de%20Asentamientos%20ilegales%20en%20Bogot%20D.C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pava García, C. (11 de diciembre de 2017). En 191 % crecieron áreas en riesgo de invasión en Bogotá. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/crecen-areas-en-riesgo-de-invasion-en-localidades-de-bogota-160686>

Pedro Torres Vergel (2020) Depredación forestal, un mal que avanza en los márgenes de Cartagena, El Universal. Obtenido de: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/deforestacion-e-invasion-YJ3038551>

Rafael Vergara (2020). Ecocidio a vencer. El Universal. Obtenido de: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/ecocidio-a-vencer-BC2994636>

Sección Barranquilla. (2019). Avanza el desalojo de 300 familias en el Ciénaga de Mallorquín. El Tiempo. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/avanza-el-desalojo-de-300-familias-en-el-cienaga-de-mallorquin-323704>

ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza.

Andrés Guarín(2003) Cartagena de indias, asentamientos informales en la década de los 90. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18785/19679>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2020- SENADO**

*por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.*

**El Congreso de la República  
 DECRETA**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Todo ciudadano tiene derecho a un tratamiento integral del dolor o cuidados paliativos cuando su estado de salud lo requiera. Así lo establece el marco legal vigente, pero en la práctica, la norma es de papel y, por ejemplo, en el año 2016, según cifras del Observatorio de Cuidados Paliativos, cerca de 82.000 colombianos no pudieron acceder a este tratamiento.

Una de las variables que afecta la garantía efectiva de este derecho es la falta de formación académica en la materia, que deriva en la falta de personal capacitado. Es por ello que la presente iniciativa legislativa pretende fortalecer la formación en estos cuidados paliativos durante de los cursos de pregrado de medicina, enfermería, fisioterapia y psicología y demás ciencias de la salud.

Para justificar esta medida se hizo: (i) Una revisión normativa y jurisprudencial de los cuidados paliativos en Colombia y (ii) Un análisis la formación académica en cuidados paliativos en nuestro país, las cuales se relacionan a continuación y (iii) Una mesa de trabajo el 12 de junio del 2018 con la participación del Gobierno Nacional, la academia y algunos integrantes de las comisiones séptimas. En la socialización del proyecto se contó con el respaldo de ASCOFAME a la iniciativa.

A continuación, se relacionan brevemente cada uno de estos puntos:

**(i) Normativa sobre Cuidados Paliativos**

De acuerdo con el Código de Ética Médica vigente en Colombia, el fin principal de la medicina es cuidar la salud del hombre, prevenir las enfermedades y mejorar los patrones de vida de la colectividad.<sup>1</sup> En esa línea de propender por cuidar la salud y mejorar sus patrones de vida, se ha desarrollado un despliegue normativo y jurisprudencial en Colombia sobre los cuidados paliativos.

<sup>1</sup> ley 23 de 1981, artículo 1.

La ley más importante sobre la materia es la "Ley Consuelo Devis Saavedra" - Ley 1733 de 2014, que estableció que los cuidados paliativos, entendidos como un tratamiento integral del dolor, eran un **derecho**:

- **Artículo 1°. Objeto.** Esta ley reglamenta el derecho que tienen las personas con enfermedades en fase terminal, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos que pretende mejorar la calidad de vida, tanto de los pacientes que afrontan estas enfermedades, como de sus familias, mediante un tratamiento integral del dolor, el alivio del sufrimiento y otros síntomas, teniendo en cuenta sus aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales (...)

Esta misma Ley definió los cuidados paliativos en su artículo cuarto, como los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible, en la que el control del dolor requiere apoyo médico, social, espiritual, psicológico familiar, durante la enfermedad y el duelo. Asimismo, estableció que el objetivo de estos cuidados es lograr la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia.

En el desarrollo de la Ley 1733, la Resolución 1216 del 2015 reglamentó el acceso de las personas con enfermedades en fase terminal a la atención en cuidados paliativos para mejorar la calidad de vida, tanto de ellos (los pacientes) como de sus familias, mediante un tratamiento integral del dolor.

La Circular 23 de 2016 del Ministerio de Salud, dirigida a las entidades prestadoras de planes de beneficios de los regímenes Contributivo, Subsidiario Especial y de Excepción, a IPS, a entidades territoriales, a talento humano en salud y a usuarios, contiene las instrucciones para la garantía de los derechos de los pacientes que requieran cuidados paliativos, con el objetivo de garantizar una atención integral. Este debe incluir, entre otras cosas, la atención prestada por especialistas en dolor y/o cuidado paliativo y equipos de salud que cuenten con técnicos, profesionales o especialistas del área de la salud, con formación certificada o competencias relacionadas con la atención de pacientes que requieren manejo del dolor y cuidados paliativos.

**Jurisprudencia**

En **Sentencia T-970 de 2014**, la Corte Constitucional definió los cuidados paliativos y/o ortotanasia, como el tratamiento médico que dignifica la vida de aquellas personas que de forma inevitable van a morir, pero esperan la muerte de forma natural. En el desarrollo de esta definición, la corte estableció que estos cuidados se constituyen como un esfuerzo terapéutico para disminuir al máximo el sufrimiento del paciente que es ocasionado por los efectos colaterales de la enfermedad terminal: "son una alternativa intermedia entre la eutanasia y distanasia, pues no se prolonga la vida de forma innecesaria y tampoco la termina

*deliberadamente*".

De igual forma, en **Sentencia C-233 de 2014** la misma corporación evidenció que las finalidades específicas de los cuidados paliativos son: alcanzar y mantener un nivel óptimo de control del dolor y de los efectos causados por su sintomatología; afirmar la vida y entender el proceso de morir como normal; no apresurar ni posponer la muerte; integrar aspectos psicológicos y espirituales en los cuidados brindados al enfermo y ofrecer las herramientas que permitan a los. pacientes vivir de manera activa hasta el momento de su muerte.

Más recientemente, la Corte Constitucional se refirió a los cuidados paliativos en **Sentencia T-721 de 2017**. Allí sostuvo que el derecho fundamental a morir con dignidad tiene múltiples dimensiones, entre las que se puede distinguir la de cuidados paliativos. En este sentido sostuvo la corporación que estos:

"Se deben suministrar a los pacientes que padecen una enfermedad en fase terminal o crónica, degenerativa e irreversible, con alto impacto en la calidad de vida, con el fin de mejorar su calidad respecto del paciente y de su familia, a través de un tratamiento integral del dolor, el alivio del sufrimiento y otros síntomas, teniendo en cuenta aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales."

En esta providencia recordó que el cuidado paliativo no está dado únicamente para pacientes en fase terminal, sino también para las personas que padecen enfermedades crónicas, degenerativas, irreversibles y de alto impacto para la calidad de vida. De esta forma, el cuidado paliativo incluye no sólo el manejo del dolor, sino de otros síntomas, teniendo en cuenta aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, tanto del paciente como de su familia. Finalmente, recordó que el otorgamiento de los servicios de cuidados paliativos está a cargo de las E.P.S. públicas y privadas, que deben garantizar cobertura, equidad, accesibilidad y calidad.

Todo el desarrollo normativo en Colombia fue en gran medida una consecuencia del desarrollo internacional sobre la materia. La Organización Mundial de la Salud (OMS) definió los cuidados paliativos como "el cuidado activo total de los pacientes cuya enfermedad no responde ya al tratamiento". En el desarrollo de la definición, se estableció que estos cuidados daban prioridad al control del dolor y a otros síntomas y problemas de orden psicológico, social y espiritual. Siendo el principal objetivo de estos cuidados "proporcionar la mejor calidad de la vida para los pacientes y sus familiares".

Aunque el desarrollo normativo en Colombia significó un avance importante en el marco de la medicina de dolor, no fue suficiente establecer estos cuidados como un derecho, porque en la práctica el acceso a este tratamiento es insuficiente.

**(iii) Acceso a cuidados paliativos en Colombia:**

Según el informe del Observatorio de Cuidados Paliativos de la Universidad del Bosque, en el año 2016 en Colombia ocurrieron 136.846 muertes por condiciones susceptibles de cuidados paliativos, y solo el 40% tuvo acceso al servicio. Es decir, alrededor de **50.000 colombianos murieron sin los cuidados necesarios para aliviar su dolor, o mejorar su calidad de vida.**

De estos casos, 42.856 correspondieron a cáncer, 35.564 a enfermedades isquémicas del corazón, 14.430 casos a enfermedad cerebrovascular y 13.023 casos a la enfermedad pulmonar obstructiva crónica.

El mismo informe revela que departamentos como Putumayo, Guaviare, San Andrés y Providencia, Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía y Arauca **no cuentan con servicios para pacientes terminales.**

Una de las variables que puede explicar la ausencia de este servicio es la falta de formación académica y profesional en esta materia. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), solo 5 de 57 facultades de medicina del país tienen en la actualidad formación en cuidados paliativos en el pregrado.

En programas de posgrado y cursos adicionales se encuentra que hay 7 programas de especialización, 1 programa de especialización centrado en medicina del dolor, 3 diplomados y programas adicionales como 1 semillero de cuidados paliativos y 3 electivos.

TIPO DE PROGRAMA	DEPARTAMENTO	INSTITUCION	PROGRAMA DE FORMACION
ESPECIALIZACIÓN	ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD CES	MEDICINA
		UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	MEDICINA
		UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA SECCIONAL MEDELLIN	PSICOLOGIA
		UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	ENFERMERIA
			PSICOLOGIA
			TRABAJO SOCIAL
		FUNDACION UNIVERSITARIA DE	MEDICINA

	BOGOTÁ D.C.	CIENCIAS DE LA SALUD	
		UNIVERSIDAD DEL ROSARIO	MEDICINA
		UNIVERSIDAD EL BOSQUE	MEDICINA
DIPLOMADO	BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	MEDICINA
		FUNDACION UNIVERSITARIA SANITAS	ENFERMERIA
			MEDICINA
		FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES	PSICOLOGIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	TRABAJO SOCIAL		
ELECTIVA	MAGDALENA	UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA SEDE SANTA MARTA	ENFERMERIA
	SANTANDER	UNIVERSIDAD DE SANTANDER	ENFERMERIA
	VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD DEL VALLE	ENFERMERIA
PREGRADO	ANTIOQUIA	UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	ENFERMERIA
	BOGOTÁ D.C.	UNIVERSIDAD DE LA SABANA	MEDICINA
		UNIVERSIDAD DEL ROSARIO	PSICOLOGIA
		UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	ENFERMERIA
	SANTANDER	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	MEDICINA
	VALLE DEL CAUCA	UNIVERSIDAD DEL VALLE	MEDICINA
SEMILLERO DE CUIDADO PALIATIVO	SANTANDER	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA	ENFERMERIA

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Observatorio de Cuidados Paliativos y el SNIES

Es por lo anterior, que el presente Proyecto de Ley busca materializar el derecho a la atención en cuidados paliativos cuando un ciudadano colombiano lo requiera, mediante el fomento y promoción de la educación en cuidados paliativos a nivel nacional. Esto, garantizando que, en la formación obligatoria de los médicos, enfermeras, psicólogos, trabajadores sociales y fisioterapeutas del país, se incorporen las competencias profesionales para atender a los pacientes en etapa terminal.

Si bien la Constitución Política reconoce el principio de autonomía universitaria en su artículo 69, la presente iniciativa no busca cambiar el Plan Básico de Estudios de Medicina, Enfermería, Psicología y Fisioterapia, sino establecer que de manera transversal en el pensum de estos estudios se deben integrar los **núcleos básicos de los cuidados paliativos, en aras de lograr una mayor protección a los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna**, previstos en los artículos 11 y 49 de la Carta de 1991

La Corte Constitucional ha entendido el principio de autonomía universitaria<sup>2</sup> como la facultad que tienen las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. De esta forma, propende por la garantía de cada institución de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, en un entorno adaptado a su ideología y los fines académicos que se plantea.

No obstante, lo anterior, es importante recordar que a la luz de la Carta de 1991 ningún principio es absoluto y la autonomía universitaria no es la excepción. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional, pues ha sostenido que este no se trata de una potestad absoluta, en tanto existen límites a su ejercicio, que están dados principalmente por la Ley y el respeto a los derechos fundamentales. Así pues, ha señalado que la autonomía universitaria se encuentra limitada, entre otras cosas, por "el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación" y "el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2º de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos"<sup>3</sup>

En aras de lograr una protección efectiva a los usuarios del sistema de salud y permitir un acceso a los cuidados paliativos sin que se produzca una limitación desproporcionada al principio de autonomía universitaria, el presente proyecto de

<sup>2</sup> sentencias T-068 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-703 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)  
<sup>3</sup> sentencias T-933 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), Sentencia T-020 de 2010, (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y Sentencia T-141/13 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

ley busca promover y fomentar la integración a los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos de Psicología, Medicina, Enfermería, Fisioterapia y demás ciencias de la salud.



**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2020- SENADO**

"Por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
 DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fomentar y promover la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia.

**Artículo 2º. Plan de Estudio.** A partir de 2022, los Planes educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia deberán incorporar de forma transcurricular temáticas de cuidados paliativos en las materias existentes, con el fin de garantizar el derecho efectivo de los ciudadanos colombianos a la atención en cuidados paliativos.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará los parámetros y horas mínimas que deberán cumplir las instituciones de educación superior para este fin, así como la supervisión y cumplimiento de estos.


**Parágrafo 1º.** En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior incluirá contenido que aborde temáticas de cuidados paliativos, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

**Artículo 3º.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 7o de la Ley 1733 de 2014, el cual quedará así:

**Artículo 7º. Talento Humano.** Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) garantizarán el acceso a la atención de servicios de cuidado paliativo, incorporando a su Red de Atención Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) con personal capacitado en cuidado paliativo, al cual le sea ofrecida educación continuada en el tema.

**Parágrafo:** El Estado promoverá la formación de postgrados y la investigación en cuidados paliativos, y el apoyo a las familias y demás cuidadores en la atención de enfermos crónicos o terminales para que reciban los cuidados paliativos.

**Artículo 4º.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2020  
 SENADO**

*por el cual se garantizan los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

I. Objeto Del Proyecto

La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria.

II. Justificación Del Proyecto

El presente proyecto de ley se examina los principios generales del Estado Social de Derecho desde la perspectiva del derecho constitucional. Posteriormente, se hace hincapié en el derecho a la salud a la luz de los principios fundamentales de dignidad humana y solidaridad. Tras ello, se da paso a los planteamientos que indican cuál es la situación tanto del cuidador como del receptor de cuidado tratando de mostrar la desprotección relativa de los cuidadores familiares al interior del sistema jurídico colombiano y su pugna con los principios generales acá examinados. Por último, se abordan las experiencias y propuestas que en torno a su protección han surgido tanto a nivel nacional como internacional, para analizar el impacto de la economía del cuidado en el desarrollo socioeconómico del país.

A. SALUD, DIGNIDAD Y SOLIDARIDAD

La salud, al igual que la dignidad humana y la solidaridad, tiene un reconocimiento prioritario en la jurisprudencia constitucional, pero a diferencia de las anteriores, la salud ha sido considerada como un derecho.

En este sentido se pronunciaron las sentencias de la Corte Constitucional T 227 de 2003 y T 171 de 2018, que señalan:

La sentencia T-227 de 2003<sup>1</sup> "Será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella".

<sup>1</sup> Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, diecisiete (17) de marzo de dos mil tres (2003). Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.



<p>La sentencia T-171 de 2018<sup>2</sup> ratifica la anterior al decir que la salud es uno de los derechos fundamentales de las personas y que este se basa en la dignidad de humana y en la realización plena del Estado Social de Derecho<sup>3</sup>.</p> <p>La salud es en sí misma la integridad física y espiritual de la persona natural y en este sentido un derecho que puede ser entendido con componentes objetivos y subjetivos, sin perder por ello su carácter de derecho fundamental, puesto que la salud funcionalmente conduce al logro de la dignidad humana.</p> <p>Al examinar la salud a la luz de la perspectiva constitucional de la dignidad humana, se hace evidente una estrecha relación. De una parte se encuentra que el goce de buena salud permite el ejercicio de la autonomía en la elección de un proyecto de vida; dicho de otra forma, en la medida la inexistencia de una buena salud constriñe las posibilidades de acción de la persona, esta condición no sólo implica la reducción de las posibilidades en el ejercicio de labores que provean al sujeto de los elementos materiales necesarios para su existencia, sino que representa también una serie de costos económicos en los que se debe incurrir para el tratamiento o cuidado de la condición. Este gasto diferencial genera en la salud una dimensión prestacional que, como lo indica la Corte Constitucional “se materializa con la prestación integral de los servicios y tecnologías que se requieran para garantizar la vida y la integridad física, psíquica y emocional de los ciudadanos”.</p> <p>De la misma forma que la dignidad humana, el principio de solidaridad vinculado con el derecho a la salud, se hace evidente en pronunciamientos de la Corte Constitucional. En 2015, este organismo señaló: “el principio de solidaridad atribuye a los miembros de una sociedad el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna”<sup>4</sup>.</p> <p>Este pronunciamiento no excluye que tanto la sociedad como el Estado deban cumplir un papel activo en su protección. El carácter de la salud como un derecho fundamental hizo necesaria la formulación de una ley de jerarquía superior y prioritaria: la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones”. Esta ley, además de reconocer la salud como un derecho, hace hincapié en el principio de solidaridad que lo fundamental: “El sistema [de salud] está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades”<sup>5</sup>.</p> <p><sup>2</sup> Magistrado Ponente: Dra. CRISTINA PÁRDO SHLESINGER, siete (7) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.</p> <p><sup>3</sup> 3.1.9. Finalmente, la sentencia central en el reconocimiento del acceso a los servicios de salud como derecho fundamental autónomo fue la sentencia T-760 de 2008. En este pronunciamiento la Corte se apoyó en los desarrollos internacionales y en su jurisprudencia precedente para trascender la concepción meramente prestacional del derecho a la salud y elevarlos, en sintonía con el Estado Social de Derecho, al rango de fundamental. En este sentido, sin desconocer su connotación como servicio público, la Corte avanzó en la protección de la salud por su importancia elemental para la garantía de los demás derechos.</p> <p><sup>4</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015). Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.</p> <p><sup>5</sup> Ley Estatutaria 1751. Diario Oficial No. 49.427 de la República de Colombia, dieciséis (16) de febrero de 2015, artículo 6, literal j.</p>	<p>La solidaridad en torno al derecho a la salud debe guiar las actuaciones de la familia, sociedad y Estado, siendo la primera su eje primordial. Es por ello que, la familia debe ser singularizada y apoyada en la regulación que protege el derecho a la salud, y dentro de ellas es indispensable reconocer a quienes deben asumir el papel de cuidadores para garantizarles tanto a ellos como a las personas a su cargo, el derecho a la salud, teniendo en cuenta que los cuidados en casa constituyen una forma, sin duda la más frecuente y necesaria, de concreción de la dignidad humana y de la solidaridad.</p> <p>B. LOS CUIDADORES FAMILIARES</p> <p>El derecho fundamental a la salud, responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, exige de ellos un papel activo, simultáneo y sinérgico en su defensa. Es por ello necesario concentrar una forma de dar apoyo a los <i>cuidadores familiares</i> quienes tienen un papel protagónico en el caso de la protección de personas dependientes y vulnerables. Son estos cuidadores familiares y a través de ellos los receptores de sus cuidados, los sujetos esenciales del presente proyecto de ley.</p> <p>Cuando se habla de cuidadores familiares, se hace referencia a una persona que asume la responsabilidad y representa el primordial agente de cuidado de un familiar quien vive una situación de dependencia y requiere asistencia básica y apoyo para realizar las actividades de la vida diaria. Este cuidador familiar participa y asume de manera solidaria las decisiones y conductas requeridas para garantizar la dignidad de la persona cuidada y requiere para ello apoyo de una red social y del Estado.</p> <p>Al respecto el Ministerio de Salud y Seguridad Social señala en su artículo 3 “Se entiende por cuidador, aquella persona que brinda apoyo en el cuidado de otra persona que sufra una enfermedad grave, sea congénita, accidental o como consecuencia de su avanzada edad, que dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas; sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las EPS o EOC por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC”<sup>6</sup>.</p> <p>Se entiende así que los cuidadores familiares brindan un apoyo a personas que ostentan condiciones de alta vulnerabilidad física o mental, quienes son sujetos de protección especial por parte del Estado, la sociedad y la familia, para realizar sus tareas cotidianas y orgánicas que no pueden ser desarrolladas de manera independiente. Más aún, puede suponerse que, si estas actividades no son soportadas por un tercero ellas conducirán a un aceleramiento en el deterioro de la salud de las personas vulnerables involucradas y afectarán de manera negativa su dignidad humana con un impacto también negativo en su integridad moral y en el ejercicio de su autonomía personal.</p> <p>Respecto de lo anterior la Corte Constitucional ha indicado: “se destaca que en cuanto el cuidador es un servicio que, en estricto sentido, no puede ser catalogado como de médico, esta Corte ha entendido que, al menos en principio, debe ser garantizado por el núcleo familiar del afiliado y no por el Estado. Ello, pues propende por garantizar los cuidados ordinarios que el paciente requiere dada su imposibilidad de procurárselos por sí mismo, y no tiende por el tratamiento de la patología que lo afecta. No obstante, se tiene que dada la importancia de estas atenciones para la efectiva pervivencia</p> <p><sup>6</sup> Resolución 005928 de 2017 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, artículo 3. El concepto que se menciona no es explícitamente el de “Cuidador Familiar”, sino solo “Cuidador”.</p>
<p>el afiliado y que su ausencia necesariamente implica una afectación de sus condiciones de salubridad y salud, es necesario entender que se trata de un servicio indirectamente relacionado con aquellos que pueden gravar al sistema de salud.”<sup>7</sup></p> <p>Considerando que el cuidado debe ser garantizado en primera medida por la familia, con el consecuente desgaste que ello genera para el cuidador familiar, se hace necesario atender el principio de solidaridad que se analizó anteriormente, y que “atribuye a los miembros de una sociedad el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna”<sup>8</sup>.</p> <p>Es preciso también recordar que la Corte Constitucional establece que “[el] deber de solidaridad no puede menoscabar los derechos o las necesidades de los familiares cercanos, en virtud de la protección de los derechos del afectado, pues, no en pocos casos, el deber de solidaridad se contraponen a los deberes de los cuidadores primarios”<sup>9</sup>.</p> <p>Con frecuencia se suma a la responsabilidad del cuidado de un familiar dependiente, una afectación patrimonial relacionada con los costos del tratamiento y adquisición de requerimientos especiales, que en el caso del cuidador familiar es con frecuencia acompañada por la obligación de renunciar o el hecho de ser despedido del trabajo por la demanda de tiempo y esfuerzo que su responsabilidad con la persona dependiente le genera. “[...] Los costos que más agobian a las familias de la Región Andina colombiana son, en su orden, los de salud, transporte, vivienda, alimentación y comunicaciones. El consumo real efectivo familiar se modifica al cuidar a una persona con enfermedad crónica... Las familias colombianas que residen en la región Andina del país tienen una elevada carga financiera atribuible al cuidado de una persona con enfermedad crónica.”<sup>10</sup>.</p> <p>Más de un centenar de estudios realizados en Colombia con Cuidadores familiares de personas dependientes señalan que los cuidadores familiares son en su mayoría mujeres, adultas en edad productiva o adultos mayores que a su vez requieren de cuidado, sin desconocer que en algunos casos son los menores de edad quienes deben asumir esta responsabilidad<sup>11</sup>. Señalan estos estudios que el rol de cuidador familiar afecta el proyecto de vida de las personas, la economía personal, la posibilidad de continuar estudios y en muchos casos interfiere en su estado civil. Si bien existen particularidades en las cinco regiones macro geográficas del país, se hace evidente que los cuidadores tienen alta carga con el cuidado familiar y baja habilidad para el mismo, lo que genera riesgo para</p> <p><sup>7</sup> Sentencia T-065 de 2018. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión.</p> <p><sup>8</sup> Sentencia T-154 de 2014. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, catorce (14) de marzo de dos mil catorce (2014). Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión.</p> <p><sup>9</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015). Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.</p> <p><sup>10</sup> Sánchez B, Gallardo K, Montoya L, Rojas M, Solano S, Vargas L. Carga financiera del cuidado familiar del enfermo crónico en la Región Andina de Colombia. Revista ciencias de la salud, [s.l.], v. 14, n. 03, p. 341-352, sep. 2016. ISSN 2145-4507.</p> <p><sup>11</sup> Carreño S &amp; Chaparro L. (2017). Agrupaciones de cuidadores familiares en Colombia: perfil, habilidad de cuidado y sobrecarga. Pensamiento Psicológico, 15(1), 87-101. <a href="https://dx.doi.org/10.11144/Javerianacali.PPS15-1.ACF">https://dx.doi.org/10.11144/Javerianacali.PPS15-1.ACF</a></p>	<p>ellos y sus familiares dependientes, y que la mayoría de los cuidadores familiares colombianos percibe desprotección y abandono por parte de las instituciones y del Estado”<sup>12</sup>.</p> <p>La Corte Constitucional señala que las familias con personas cuya autonomía se ve afectada por que sus capacidades físicas o mentales se encuentran disminuidas, deben atender y proteger de manera temporal o definitiva a sus integrantes dependientes pero también advierte la obligación del Estado frente a esta garantía: “Así pues, en primera instancia, los familiares son los llamados a responder por el cuidado y la atención del afectado, sin embargo, cuando ello no se pueda cumplir, la obligación se traslada, subsidiariamente, al Estado con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud”<sup>13</sup>.</p> <p>De esta forma, es evidente que las familias y dentro de ellas quienes ejercen el papel de cuidadores familiares principales, ameritan reconocimiento, apoyo social y económico para realizar tan valiosa y necesaria labor, con calidad, de manera que tanto el receptor de sus cuidados, como ellos mismos, puedan llevar una vida digna con la adecuada atención de sus necesidades básicas.</p> <p>C. JURÍDICA</p> <p>Al revisar aquello que se relaciona con el derecho, ejercicio e interpretación sobre los cuidadores familiares de personas dependientes en Colombia, se encuentra que hay un vacío jurídico con respecto al cuidador familiar.</p> <p>La Corte Constitucional refiere una omisión con respecto al reconocimiento del cuidador familiar. Señala esta instancia que, “El Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante Resolución 5267 del 22 de diciembre de 2017, estableció el listado de los procedimientos excluidos de financiación con los recursos del sistema de salud, entre los que omitió incluir expresamente el servicio de cuidador. Motivo por el cual se evidencia que este tipo específico de “servicio o tecnología complementaria” se encuentra en un limbo jurídico por cuanto no está incluido en el Plan de Beneficios, ni excluido explícitamente de él”<sup>14</sup>.</p> <p>De la misma forma, en el capítulo III de la Ley Estatutaria sobre la salud se contemplan algunos elementos concernientes a los profesionales y trabajadores de la salud, pero no se menciona al cuidador familiar. Dentro de ésta se determinó la autonomía y el respeto de su dignidad de los trabajadores: “Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales”<sup>15</sup>.</p> <p><sup>12</sup> Torres X, Carreño S, Chaparro L. Factores que influyen la habilidad y sobrecarga del cuidador familiar del enfermo crónico. Rev. Univ. Ind. Santander. Salud [Internet]. 2017 June [cited 2019 Mar 07] 49 (2): 330-338. Available from: <a href="http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=0011-08272017000200330&amp;lng=en">http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=0011-08272017000200330&amp;lng=en</a>. <a href="http://dx.doi.org/10.18273/revsal.v49n2-2017006">http://dx.doi.org/10.18273/revsal.v49n2-2017006</a></p> <p><sup>13</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015). Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.</p> <p><sup>14</sup> Sentencia T-065 de 2018. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión.</p> <p><sup>15</sup> Ley Estatutaria 1751. Diario Oficial No. 49.427 de la República de Colombia, dieciséis (16) de febrero de 2015, Capítulo III.</p>

<p>A pesar de la conveniencia de este artículo, es evidente que en el talento humano en salud, se hace referencia a todos aquellos que guardan una relación de dependencia laboral y en cuanto a la protección de este derecho, sin embargo, a pesar de que los cuidadores familiares representan un talento humano aplicado solidariamente a la salvaguarda de la salud y dignidad humana de personas en estado de vulnerabilidad, es evidente cómo ellos se ven excluidos de esta consideración que les generaría protección social.</p> <p>Tal como lo señala Cortés González, la Corte Constitucional en su sentencia SU – 039 de 1998<sup>16</sup>, definió la protección social como el “Conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar a las individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que pueden afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”<sup>17</sup>.</p> <p>La Ley 100 de 1993, al revisar el tema de la protección social, analizó casos que tienen la necesidad de una consideración especial e indicó que si bien pueden acceder a la pensión únicamente aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos para el Sistema General de Pensiones, las madres trabajadoras con hijos inválidos pueden acceder a la misma.</p> <p>De igual forma la Ley 797 de 2003 establece que el Fondo de Solidaridad Pensional tiene como propósito fundamental, beneficiar a los adultos mayores que durante la vida laboral no realizaron cotizaciones a ningún fondo pensional para acceder a la pensión de vejez, teniendo en cuenta algunas características especiales de dicha población, como por ejemplo su condición socioeconómica. De esta manera se articula el Sistema General de Pensiones – en adelante S.G.P. - con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – en adelante P.P.S.A.M. – generando los subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional el cual está destinado a brindar su cobertura a los grupos de población que, por sus características y condiciones socio económicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social<sup>18</sup>.</p> <p>De igual forma el Decreto 3771 de 2007 que reglamenta la administración y el funcionamiento de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, encargado de financiar los auxilios para las personas adultas mayores siendo de carácter intransferible y en su Artículo 30 (modificado por el Decreto 4943 de 2009) establece requisitos para seleccionar a las personas adultas mayores beneficiarias de dichos subsidios<sup>19</sup>.</p> <p><sup>16</sup> Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998). Corte Constitucional, Sala Plena.</p> <p><sup>17</sup> Cortés González, J. C. (2012). Estructura de la protección social en Colombia. Reforma a la administración pública (1 ed.). Bogotá, D.C., Colombia: Legis.</p> <p><sup>18</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <a href="http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf">http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf</a>.</p> <p><sup>19</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <a href="http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf">http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf</a>.</p>	<p>A su vez, la Ley 1251 de 2008 no se limitó a establecer unos requisitos sino a crear un Consejo Nacional del Adulto Mayor, el cual estaría pendiente sobre la realización y cumplimiento de las políticas públicas, estrategias y programas enfocados a la población adulta mayor, integrando en todos los procesos a la familia y fomentando la atención integral a esta población, además de fortalecer las políticas, estrategias y programas vigentes, también fomentaría los derechos y garantías de la población adulta mayor<sup>20</sup>.</p> <p>Es evidente que, al reconocerse al adulto mayor como un sujeto de especial protección, no implica, como erróneamente se ha llegado a pensar, que sea una caridad pública a los adultos mayores sino el reconocimiento de dignidad, igualdad a ellos fundado en el principio de la solidaridad. Se reconocen entonces tres distintos niveles de protección al adulto mayor a partir del artículo 46 de la Constitución Nacional como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) La protección por parte del Estado</li> <li>(ii) La protección por parte de la familia y;</li> <li>(iii) La protección por parte de la sociedad<sup>21</sup>.</li> <li>(iv) Acto Legislativo 1 de 2005: “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”:</li> <li>(v) <i>“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiese efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”</i>.</li> </ul> <p>Además, este artículo define la obligatoriedad de la seguridad social como servicio público, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley<sup>22</sup>.</p> <p>En tal sentido, debe entonces analizarse si este mismo derecho que ampara a las madres y los adultos mayores no debe amparar a los cuidadores que atienden a sus familiares en situación de vulnerabilidad y dependencia, quienes son eje del cuidado y cuyos derechos parecen invisibles al interior de la legislación. Tal como lo señala la CEPAL, la responsabilidad en el cuidado de personas</p> <p><sup>20</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <a href="http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf">http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf</a>.</p> <p><sup>21</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <a href="http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf">http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf</a>.</p> <p><sup>22</sup> Sentencia T-224 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en T-099 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-722 de 2001 y T-175 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.</p>
<p>dependientes debe ser compartida entre el estado y las familias<sup>23</sup>, para lo cual, se requiere, definir los derechos para el cuidado de la persona en dependencia y establecer y dar herramientas para el reconocimiento de los derechos de los cuidadores familiares de estas personas.</p> <p>D. SOCIAL</p> <p>Datos del Banco Mundial permiten afirmar que el índice de dependencia en Colombia (2015) es de 45,6 siendo de 35,4 la dependencia de menores y de 10,2 la de personas adultas mayores y que el potencial de apoyo es de 9,8, que ocupó en 2013 el puesto 87 entre 181 países<sup>24</sup>.</p> <p>Según la Sala situacional de las Personas con Discapacidad (PCD) del Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Promoción Social (2018), Colombia no tiene una cifra exacta de las personas con discapacidad, no obstante, el Censo del DANE de 2005 captó a 2.624.898 (6,3%) personas que refirieron tener alguna discapacidad. Desde el año 2002 a través del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas cuya discapacidad es en su orden neuro motora, cognitiva, sensorial y que genera elevados niveles de dependencia funcional en las actividades de la vida diaria. De estas personas el 58% son mayores de 50 años siendo evidente cómo la avanzada edad se asocia con el incremento de la discapacidad. Esta sala documenta la inequidad de qué son víctimas estas personas dependientes<sup>25</sup>.</p> <p>Datos preliminares del censo del 2018 corroboran lo anterior y señalan que por cada 15 personas en edad productiva (entre los 15-59 años de edad) 56 personas potencialmente dependientes (menores de 15 y de 60 años y más de edad). Además, el 7,2% de la población que respondió al censo, dijo presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias (DANE, 2018)<sup>26</sup>.</p> <p>La población dependiente tenderá a crecer por diversos motivos, dentro de los cuales se encuentran el incremento de la edad y el de la enfermedad crónica. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el 2015, establece que entre los años 2000 y 2050, las personas de 60 años pasarán de ser 605 millones a 2000 millones, representando el aumento del 11% al 22% de habitantes. Además, según el informe mundial sobre la discapacidad de la misma organización sacado en el 2010, estima que el 15% de la población en el mundo vive con algún tipo de discapacidad, asociándolo al envejecimiento y también a la enfermedad crónica, otros problemas de salud y factores ambientales (OMS, 2012).</p> <p><sup>23</sup> CEPAL. Cuidado de personas dependientes debe ser compartido entre el Estado y las familias. 25 de octubre de 2012. Disponible en: <a href="https://www.cepal.org/es/comunicados/cuidado-de-personas-dependientes-debe-ser-compartido-entre-el-estado-y-las-familias">https://www.cepal.org/es/comunicados/cuidado-de-personas-dependientes-debe-ser-compartido-entre-el-estado-y-las-familias</a>.</p> <p><sup>24</sup> Banco Mundial, Index Mundi 2015. Colombia tasa de dependencia. <a href="https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SP.POP.DPND/compare?country=co">https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SP.POP.DPND/compare?country=co</a></p> <p><sup>25</sup> Sala situacional de las Personas con Discapacidad (PCD) del Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Promoción Social (2018). <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/PS/sala-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/PS/sala-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf</a>.</p> <p><sup>26</sup> Departamento administrativo Nacional de Estadística. 2018. <a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad</a>.</p>	<p>Un informe de la Universidad de La Sabana explica que la pirámide poblacional del país se ha invertido a tal punto que hay más gente mayor de 60 años que niños menores de cinco. Es decir, se calcula que para el 2020 “por cada dos adultos mayores habrá un adolescente”, explica la investigación realizada por la Facultad de Medicina de esa universidad y la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriatría<sup>27</sup>.</p> <p>El mismo informe, revela que 7 de cada 10 adultos mayores no tiene pensión. El documento señala que “si bien el 90% de la población colombiana tiene acceso y cobertura al sistema de salud, apenas el 26% de las personas mayores de 65 años en el país goza de una pensión. “Lo anterior deja en vilo a la mayoría de la población mayor, pues su falta de acceso al sistema pensional la convierte en una población vulnerable”<sup>28</sup>, lo cual demuestra que no hay garantías para esa población y que al envejecer existe una limitación de condiciones que permiten disfrutar la vida.</p> <p>La revista Dinero en el 2017, sacó un estudio donde refleja que el 74% de los adultos mayores no tienen pensión, por una parte confirmando el informe de la Universidad de La Sabana y por otra, entendiendo esto como una situación de fragilidad y abandono, por parte del Estado, lo cual los deja aún más desprotegidos, muchas veces en condición de pobreza extrema que lo señalan los autores, se da: “con violencia, maltrato, abuso y con un acceso al sistema de salud muy deficiente” (Dinero, 2017).</p> <p>En el 2016, el Barómetro de las Américas del Observatorio de la Democracia observó que los hogares donde se tienen grandes dificultades económicas son los de los adultos mayores (69,8%), lo que ratifica la situación de precariedad en la que viven mayormente esta población, respecto a otros grupos poblacionales.</p> <p>Frente al nivel de ingresos en el hogar, los adultos mayores pasan por situaciones económicas mucho más complejas que los jóvenes en sus casas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· El mayor el porcentaje de personas mayores viven en hogares donde los ingresos son muy bajos.</li> <li>· Los adultos de 60 años con un 58,7%, conviven en un lugar en el que los ingresos de sus familias no superan los \$325 mil pesos/mes</li> <li>· Solo el 32,2% de los adultos mayores se encuentran en un hogar en el que los ingresos son entre los \$700 mil y \$980 mil pesos/mes.</li> </ul> <p>El Observatorio de la Democracia, indica que la mayoría de los adultos mayores no tiene una actividad laboral que les permita tener ingresos económicos, además que con frecuencia necesitan ciertos cuidados que aumentan el costo de su nivel de vida. Por lo tanto, siendo ellos dependientes de sus</p> <p><sup>27</sup> Universidad de La Sabana, Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría. <a href="https://www.unisabana.edu.co/nosotros/subsitios-especiales/especial-del-adulto-mayor/">https://www.unisabana.edu.co/nosotros/subsitios-especiales/especial-del-adulto-mayor/</a> <a href="https://seguimiento.co/colombia/para-2020-habran-mas-adultos-mayores-que-adolescentes-estudio-6539">https://seguimiento.co/colombia/para-2020-habran-mas-adultos-mayores-que-adolescentes-estudio-6539</a></p> <p><sup>28</sup> <a href="http://www.portafolio.co/economia/adultos-mayores-del-pais-sin-pension-y-con-depresion-506860">http://www.portafolio.co/economia/adultos-mayores-del-pais-sin-pension-y-con-depresion-506860</a>.</p>

familiares pueden crear una carga económica para los mismos y si ellos son sus auto-proveedores, pueden no tener un cubrimiento total de sus necesidades.

Pero no solo los adultos mayores requieren de la especial protección para mantener su vida digna. La relación entre la dependencia por diversos motivos incluidos la vulnerabilidad asociada con la edad, la enfermedad y la discapacidad, se asocian con la necesidad de contar con un cuidador familiar.

Algunas cifras de estudios recientes realizados en Colombia reflejan una asociación entre la dependencia y la situación del cuidador familiar:

- El 29% de los cuidadores son menores de 18 o mayores de 60 y responden por sus familiares enfermos en lugar de recibir el apoyo socialmente esperado.
- La mayoría de los cuidadores son personas en edad productivas a quienes posiblemente esta situación les afecta su plan de vida.
- Los cuidadores familiares en el 67% de los casos son menores o de la misma edad de la persona con ECNT.
- Más de la mitad (53%) de los cuidadores familiares refieren enfermedades típicamente asociadas al estrés, muchas de ellas también de carácter crónico<sup>29</sup>.

En síntesis, las personas dependientes o con limitaciones, bien sea por la vulnerabilidad asociada con su avanzada edad o por su condición de discapacidad o enfermedad, necesitan a un cuidador que les garantice la realización de las actividades de la vida diaria indispensables para su vida digna. Este cuidador, en la mayor parte de los casos un familiar, debe estar capacitado, acompañado y fortalecido para desempeñar su rol con éxito. Sin embargo, estos cuidadores no tienen, como se evidenció, un apoyo jurídico que reconozca y proteja sus derechos y a través de ellos, los de las personas receptoras de sus cuidados.

E. ECONÓMICA

La persona dependiente y su núcleo familiar tienen una afectación patrimonial. Por una parte, en algunos casos los familiares deben asumir los altos costos de tratamientos -medicamentos, rehabilitación- y por otra el cuidado de la misma, lo que lleva a que uno de los miembros deba retirarse de su empleo y por ende dejar de percibir ingresos económicos para el sustento.

Adicional a la dependencia funcional de la persona, se agrega una dependencia económica. Puesto que el enfermo no se encuentra en condiciones para trabajar y su cuidador, como se señaló, debe en muchos casos apartarse de la actividad laboral que desempeña y dedicarse al cuidado de aquel.

<sup>29</sup> Chaparro L, Barrera-Ortiz L, Vargas-Rosero E, Carreño-Moreno SP. Mujeres cuidadoras familiares de personas con enfermedad crónica en Colombia. Rev. cienc. cuidad. 2016; 13(1): 72-86.

En subsidios sociales, el país destina hoy en día más de la tercera parte del Presupuesto General de la Nación a través de 62 programas que existen actualmente para este fin, y sus beneficios llegan a millones de familias.

- En pensiones, el 52% de los 18 billones destinados a subsidios de pensiones, va para subsidiar a gente de clase media consolidada y de estrato alto.
- Las personas de clase media consolidada y con ingresos menores a 7,5 millones de pesos recibieron en el 2015 el 30,4% de todos los subsidios dados ese año, por encima del porcentaje que sumaron juntos los hogares en pobreza extrema y pobreza, que tuvieron el 28,2%.

Es importante resaltar que los recursos que se destinan a los subsidios sociales para 2017 ascendieron a 77 billones de pesos, y los más representativos son:

Ilustración 1. Subsidios Sociales más Representativos en 2017

■ Educación ■ Pensiones ■ Salud ■ Servi Públicos ■ Resto



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En los subsidios a las pensiones, el 20% de la población de mayor ingreso recibe el 50,8% del total de subsidios, mientras que el 20% más bajo recibe tan solo el 4,3%.

De acuerdo a los resultados alcanzados en la última encuesta realizada por el DANE a diciembre de 2017, sobre el Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR)<sup>30</sup>, se logra determinar que a diciembre de 2017, se dedicaron 36.508.827 horas al mantenimiento y cuidado familiar, de las cuales el 78% lo realizaron las mujeres, es decir, 28,6 millones de horas y los hombres el 22% de las horas dedicadas.

Actividades	Hombres	Mujeres	Total
Suministro de Alimentos	1.671.895	11.188.832	12.860.727

<sup>30</sup> Encuesta Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR), en aplicación a la Ley 1413 de 2010

Actividades	Hombres	Mujeres	Total
Mantenimiento de vestuario	472.890	3.467.860	3.940.750
Limpieza y mantenimiento del Hogar	2.359.191	6.679.855	9.039.046
Compras y administración del hogar	1.723.456	2.006.968	3.730.424
Cuidado y apoyo a personas	1.480.412	4.739.808	6.220.220
Voluntariado	190.180	527.481	717.661
Total	7.898.024	28.610.804	36.508.828

Fuente: Informe Valor económico TDCNR e Indicadores de Contexto 2017 – Cuenta Satélite de Economía del Cuidado – DANE, agosto 2018.

De igual manera, la encuesta de cuidado del hogar arrojó que las horas dedicadas al cuidado de personas asciende a 6,2 millones de horas, lo que corresponde al 17% del total de horas, de las cuales 4,7 millones de horas al cuidado de personas lo efectúan mujeres y 1,4 millones de horas dedicadas al cuidado son realizadas por hombres.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, se puede observar que los costos que asume la familia colombiana por el trabajo del cuidado de la familia ascienden a \$118.842 millones pesos anuales, que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 3 Costo anual a diciembre 2017 del Cuidado de la Familia

Actividades	Hombres	Mujeres	Total	% Concentración Costo Actividades
Suministro de Alimentos	5.442,31	36.421,61	41.863,92	35%
Limpieza y mantenimiento del Hogar	7.679,58	21.744,10	29.423,68	25%
Cuidado y apoyo a personas	4.819,00	15.428,90	20.247,90	17%
Mantenimiento de vestuario	1.539,34	11.288,49	12.827,83	11%
Compras y administración del hogar	5.610,15	6.533,03	12.143,18	10%
Voluntariado	619,07	1.717,04	2.336,11	2%
Total	25.709	93.133	118.843	100%

Fuente: Informe Valor económico TDCNR e Indicadores de Contexto 2017 – Cuenta Satélite de Economía del Cuidado – DANE, agosto 2018.

Sin embargo, se ha señalado que además de estos costos se deben considerar aquellos que generan una carga mayor en el presupuesto familiar como los transportes, sobrecarga de servicios básicos como luz y agua, el tiempo de las personas para cuidar y desplazarse a los trámites requeridos, entre otros y que estos se presentan en las cinco macro regiones geográficas del país, generando para las familias, y en especial para el cuidador familiar, sobrecarga del cuidado<sup>31</sup>.

III. Principios Generales Del Proyecto De Ley

Colombia como Estado Social de Derecho se fundamenta en una serie de principios que deben guiar tanto la acción del Estado como la de toda persona en el territorio nacional. Estos elementos axiológicos, que se encuentran contenidos en el Título I, artículos 1 al 10, de la Constitución, contemplan que Colombia es una República Unitaria *“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”*<sup>32</sup> y que es finalidad del Estado, entre otras, *“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*<sup>33</sup>. Dignidad humana, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general, son por tanto inherentes al Estado Social de Derecho colombiano y su materialización es por ende un componente esencial de su misión.

Esta parte de la exposición se centra en los principios de la dignidad humana y la solidaridad dado que son estos los que guardan mayor relación con el objeto del presente proyecto de ley.

La Dignidad como principio rector de la Constitución Nacional y cuya exigencia moral se ha positivizado a través de la creación de los derechos fundamentales, fero en la aplicación de medidas y garantía de derechos su significado fue precisado por la Corte Constitucional mediante sentencia T-881 de 2002<sup>34</sup> estableciendo que, el objeto que buscaba ser protegido por los enunciados normativos que hablaban de la dignidad en relación con el Estado, el trabajo, la familia y la vivienda, corresponde a tres dimensiones inherentes a la persona natural: *“la ayuda (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida)”*.

<sup>31</sup> Unión temporal para el estudio de la Carga de la ECNT en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, UDCA, Universidad de Santander, Universidad Mariana de Pasto. Informe del Costo financiero del Cuidado de las personas con ECNT en Colombia, COLCIENCIAS, 2015.

<sup>32</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 1.

<sup>33</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2.

<sup>34</sup> Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, diecisiete (17) de octubre de dos mil dos (2002). Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.

Así mismo señaló la Corte la necesidad de pasar de una perspectiva esencialista de la dignidad, hacia una que tome en consideración sus elementos sociales, con miras a ganar en claridad, y armonizar su interpretación con el contenido axiológico de la constitución, apoyando así la racionalización normativa. Para ello, dentro del documento incluyó una aproximación funcional al enunciado normativo "dignidad humana" desde la cual se reconocieron tres pautas: "(i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo"<sup>35</sup>.

Se puede decir entonces, que la dignidad humana debe ser el derrotero de la acción del Estado, la sociedad y la familia, que es principio guía del ordenamiento jurídico y que, en el ámbito particular, es un derecho y por ello cuenta con unas manifestaciones concretas en las circunstancias existenciales de la persona natural, que obligan su respeto y permiten su amparo.

La **Solidaridad** de otro lado, respecto del principio de solidaridad la Corte Constitucional ha expresado en sentencia T-550 de 1994<sup>36</sup> que "Desde el punto de vista constitucional, [este] tiene el sentido de un deber -impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social-consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo". Este principio de solidaridad como elemento de cohesión social implica la existencia de relaciones de cooperación mutua entre las personas en todos sus niveles de aglomeración, sea como familia, grupo, sociedad o Estado, lo cual facilita la protección de los derechos de las personas, mientras contribuye a evitar la dependencia absoluta de dichas personas respecto del Estado.

En síntesis, la dignidad humana y la solidaridad son principios que orientan la acción de las personas, individual y colectivamente, reconocidos explícitamente dentro de las normas de carácter general y universal del Estado colombiano.

IV. Fundamentos Constitucionales

Resumiendo lo visto previamente en relación con la situación de los cuidadores familiares podemos decir que en torno a estos se intersecan múltiples factores de riesgo social como son la pobreza, la predominancia de la condición de sujetos de especial protección -principalmente niños y adultos mayores- dentro del grupo social y, además, el hecho de ser mayoritariamente mujeres.

Al respecto, vale la pena recordar lo contenido en el artículo 46<sup>37</sup> superior donde se condensan algunos de los derechos de las personas de la tercera edad, en este se señala que "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria". El Estado entonces, debe jugar un papel de liderazgo en la protección de los cuidadores familiares pertenecientes a la tercera edad ya que estos no solo se encuentran en un estado de relativa indefensión, sino que además deben velar por

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión.

<sup>37</sup> Ley 1251 de 2008.

otras personas de su familia que se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo cual implica que no pueden encontrar en el seno del núcleo familiar la protección que requieren. Es deber del Estado dar iniciativa a la protección de adultos mayores en concurrencia con la sociedad, pues es el único Ente Administrativo que puede focalizar los recursos para esta población.

Es importante señalar, que la protección de la niñez es exigible al Estado como lo menciona el artículo 44 de la Constitución "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión". Un niño que debe encargarse del cuidado de sus familiares se ve obligado a renunciar en buena medida a su educación, recreación y cultura, los cuales son derechos fundamentales de este, es obligación del Estado evitar cualquier situación que vulnere estos o cause perjuicios irremediables al infante.

Finalmente, en línea con el artículo 43 de la Constitución Política, el Estado debe garantizar la igualdad en derechos y oportunidades de la mujer. La labor de cuidado familiar al no ser remunerada y al ser efectuada principalmente por mujeres implica una desventaja para ellas en el sentido de que incrementa sus niveles de dependencia económica, limitando con ello el ejercicio de su autonomía personal.

Por otro lado, como se mostró anteriormente, las personas cuidadoras familiares, contribuyen a la salvaguarda del derecho fundamental a la dignidad humana de otros sujetos de especial protección, ello en línea con los principios constitucionales de trabajo, dignidad humana y solidaridad.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 43<sup>38</sup> superior en el cual se contempla el derecho a la igualdad de trato contempla que "El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad". La persona cuidada ha de serlo con ocasión de sus condiciones físicas y mentales lo cual a menudo confluye con situaciones de carencia económica.

A su vez al cuidador de familia, como consecuencia del tener que desarrollar la labor de cuidado, debe asumir el costo de oportunidad de desempeñar esta tarea, ello reduce sus posibilidades de tener una estabilidad económica. Que esto sea así puede conducir al debilitamiento tanto físico como mental del cuidador -como es el caso de enfermedades asociadas al estrés entre los cuidadores que se mencionaron previamente-, lo cual implica una desmejora de sus derechos (esto en contravía de lo señalado por la Corte Constitucional en relación con el principio de solidaridad según lo cual la labor de cuidado familiar no puede afectar los derechos del cuidador).

De manera que, resulta evidente la necesidad y conveniencia del apoyo estatal a estos sujetos de especial protección, los cuidadores de familia ancianos y niños, que se hacen cargo de otros sujetos de especial protección, las personas cuidadas, pero también de las personas que deben renunciar a su proyecto vital sin otra contraprestación que la satisfacción de saberse protectores de la dignidad humana pues esto materializa el espíritu que guía al estado colombiano contenido en la Constitución, lo cual es imperativo.

<sup>38</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 43.

Para terminar esta parte es conveniente indicar tres cosas, por un lado, que el Estado y la ley están habilitados constitucionalmente para "determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión" aun cuando en principio ninguna pensión debe ser inferior a un salario mínimo, tal como se menciona en el acto legislativo 1 de 2005 que adiciona el artículo 48 de la Constitución; que la seguridad social es un derecho de todas las personas y este debe ser suministrado por el Estado con función constitucional del Congreso al producir las leyes que materialicen la carta política y sus principios.

A. FUNDAMENTOS LEGALES

NORMA	TÍTULO
LEY 29 DE 1975 (SEPTIEMBRE 25)	Por el cual se faculta al Gobierno Nacional para establecer la protección a la ancianidad y se crea el Fondo Nacional de la Ancianidad desprotegida
LEY 1413 DE 2010	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema Nacional de Cuentas.
DECRETO 2490 DE 2013	Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre el trabajo no remunerado en el Sistema Nacional de Cuentas.
DECRETO 2011 DE 1976	Por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad
LEY 1346 DE 2009	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006
LEY 1064 DE 2006	Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
LEY 100 DE 1993 (DICIEMBRE 23)	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones
CONPES 2722 DE 1994	Red de solidaridad social
CONPES 2793 DE 1995	Envejecimiento y Vejez
DECRETO 1387 DE 1995	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1135 de 1994

NORMA	TÍTULO
LEY 319 DE 1996 (SEPTIEMBRE 20)	Por medio de la cual se aprueba el "protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos" en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988
LEY 687 DE 2001 (AGOSTO 15)	Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.
LEY 700 DE 2001 (NOVIEMBRE 7)	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.
LEY 789 DE 2002 (DICIEMBRE 27)	Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del código sustantivo del trabajo
LEY 797 DE 2003 (ENERO 29)	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
CONPES 86 DE 2004 (DICIEMBRE 6)	Lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de sus beneficiarios
CONPES 92 DE 2005 (ABRIL 18)	Modificaciones a los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de los beneficiarios
DECRETO 3771 DE 2007	Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.
LEY 1171 DE 2007 (DICIEMBRE 7)	Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores
DECRETO 2060 DE 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007
LEY 1251 DE 2008 (NOVIEMBRE 27)	Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores

<table border="1"> <thead> <tr> <th>NORMA</th> <th>TÍTULO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LEY 1276 DE 2009 (ENERO 5)</td> <td>A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.</td> </tr> <tr> <td>RESOLUCIÓN 2020 DE 2009 (JUNIO 12)</td> <td>Por la cual se reglamentan los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009.</td> </tr> <tr> <td>LEY 1315 DE 2009 (JULIO 13)</td> <td>Por medio de la cual se establecen condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.</td> </tr> <tr> <td>LEY 1328 DE 2009 (JULIO 15)</td> <td>Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.</td> </tr> <tr> <td>DECRETO 345 DE 2010</td> <td>Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital</td> </tr> <tr> <td>CONPES 156 DE 2012</td> <td>Diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS)</td> </tr> <tr> <td>LEY 1580 DE 2012</td> <td>Por la cual se crea la pensión familiar.</td> </tr> <tr> <td>RESOLUCIÓN 0125 DE 2013</td> <td>Colombia mayor, programa de solidaridad con el adulto mayor</td> </tr> <tr> <td>DECRETO 1542 DE 2013</td> <td>Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007</td> </tr> <tr> <td>CONPES 166 DE 2013</td> <td>Política nacional de discapacidad e inclusión social</td> </tr> <tr> <td>LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015</td> <td>Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.</td> </tr> </tbody> </table>	NORMA	TÍTULO	LEY 1276 DE 2009 (ENERO 5)	A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.	RESOLUCIÓN 2020 DE 2009 (JUNIO 12)	Por la cual se reglamentan los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009.	LEY 1315 DE 2009 (JULIO 13)	Por medio de la cual se establecen condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.	LEY 1328 DE 2009 (JULIO 15)	Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.	DECRETO 345 DE 2010	Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital	CONPES 156 DE 2012	Diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS)	LEY 1580 DE 2012	Por la cual se crea la pensión familiar.	RESOLUCIÓN 0125 DE 2013	Colombia mayor, programa de solidaridad con el adulto mayor	DECRETO 1542 DE 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007	CONPES 166 DE 2013	Política nacional de discapacidad e inclusión social	LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.	<p>B. TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA</p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) es la norma base y fundamental de los sistemas normativos de todo el mundo, pues en la misma se encuentran consagrados todos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de todos los seres humanos considerados como los anhelos más valiosos de la misma para poder desarrollar el potencial humano.</li> <li>Artículo 22 (Derecho a la seguridad social), al igual que el Artículo 25, numeral 1 (Derecho a un nivel de vida adecuado).</li> </ul> <p>Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se realizó la Observación General No. 6 por parte del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – en adelante C.E.S.C.R. - en el cual se plantea la diversidad conceptual sobre dicha población a lo que la misma observación hace referencia, entre los conceptos pueden encontrarse el de personas mayores, personas de edad avanzada, personas de más edad, tercera edad, ancianos y cuarta edad para los mayores de 80 años (Comité de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1995. p. 3)</li> </ul> <p>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU – 2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta un concepto ampliado de la discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.</li> <li>El propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.</li> <li>Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.</li> </ul> <p>Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento - Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (1982)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas de edad un nivel mínimo de recursos adecuados, y desarrollar la economía nacional en beneficio de toda la población.</li> </ul>
NORMA	TÍTULO																								
LEY 1276 DE 2009 (ENERO 5)	A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.																								
RESOLUCIÓN 2020 DE 2009 (JUNIO 12)	Por la cual se reglamentan los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009.																								
LEY 1315 DE 2009 (JULIO 13)	Por medio de la cual se establecen condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.																								
LEY 1328 DE 2009 (JULIO 15)	Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.																								
DECRETO 345 DE 2010	Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital																								
CONPES 156 DE 2012	Diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS)																								
LEY 1580 DE 2012	Por la cual se crea la pensión familiar.																								
RESOLUCIÓN 0125 DE 2013	Colombia mayor, programa de solidaridad con el adulto mayor																								
DECRETO 1542 DE 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007																								
CONPES 166 DE 2013	Política nacional de discapacidad e inclusión social																								
LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.																								
<p>Declaración Política y Plan De Acción Internacional De Madrid Sobre El Envejecimiento (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La pobreza en las personas adultas mayores representa una de las mayores dificultades a enfrentar y el objetivo es la eliminación de dicha condición socio-económica limitante de cualquier tipo de derechos a los cuales podría acceder la persona y ello solo puede ser logrado con la participación plena y eficaz en la vida económica, política y social de aquellas.</li> <li>La salud y la seguridad social juegan un papel predominante pues hacen parte del bienestar y de la vida digna, es más son cruciales para el desarrollo de cualquier otro derecho pues su objetivo es la preservación de la vida misma sin la cual, por obvias razones, no existiría el derecho.</li> </ul> <p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (...)".</li> <li>Artículo 17. Protección de los Ancianos. "Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica (...)".</li> </ul> <p>Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (resolución 46/91) el 16 de diciembre de 1991:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Independencia             <ul style="list-style-type: none"> <li>Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia;</li> <li>Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos;</li> <li>Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio;</li> </ul> </li> <li>Cuidados             <ul style="list-style-type: none"> <li>Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado;</li> <li>Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro;</li> <li>Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dignidad</li> <li>Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales;</li> <li>Recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.</li> </ul> <p>C. CASOS INTERNACIONALES</p> <p>En algunos países de América Latina y Europa existen normatividad tendiente a garantizar el derecho a la seguridad social; se ha regulado la dependencia de personas que por padecer enfermedades crónicas degenerativas o por razón de edad, se hallan limitadas para realizar sus propias necesidades básicas diarias. Para brindar mayores y mejores elementos al actual proyecto de ley, estas normatividades serán referentes válidos para que desde el congreso de la República de Colombia se avance en garantizar los derechos humanos del cuidador familiar y de la persona dependiente.</p> <p><u>Caso Chile</u><sup>39</sup>:</p> <p>La Ley 20.255 de marzo de 2008, crea el sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, el cual permite a quienes no tienen derecho a una pensión en algún régimen previsional acceder a un monto de 107.304 pesos. Éste se reajustará de forma anual automáticamente, de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p>Este beneficio está dirigido a personas que, al momento de presentar la solicitud, tengan 65 años como edad mínima; personas sin derecho a recibir pensión, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia; personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% de la población más pobre según Puntaje Focalización Previsional y otras dos características que no son adaptables para la justificación de este proyecto.</p> <p>Adicionalmente, se evidencia la existencia de un <u>Programa de Apoyo al Cuidado de Personas Postradas de toda edad, con discapacidad severa o pérdida de autonomía</u>. El cual expresa características esenciales para reconocer a la persona postrada, las cuales son: requerimiento de apoyo, guía y supervisión total en actividades de la vida diaria como lo son: bañarse, vestirse, usar el inodoro, trasladarse, continencia de esfínteres y alimentarse.</p> <p><u>Caso Argentina</u><sup>40</sup>:</p> <p>Este país cuenta con la pensión no contributiva - prestación por vejez la cual está destinada a personas mayores de 70 años, que estén en situación de vulnerabilidad social sin cobertura</p> <p><sup>39</sup>Fuente: Pagina web <a href="https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5270-pension-basica-solidaria-de-vejez-pbsv">https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5270-pension-basica-solidaria-de-vejez-pbsv</a></p> <p><sup>40</sup>Fuente: <a href="https://www.anses.gov.ar/prestaciones/pension-no-contributiva-prestacion-por-vejez/">https://www.anses.gov.ar/prestaciones/pension-no-contributiva-prestacion-por-vejez/</a></p>																								

previsional o no contributiva. El monto es equivalente al 70% de un haber mínimo<sup>41</sup>, es decir, \$701.000 pesos colombianos, lo que corresponde al 90% del SMMLV en Colombia.

Caso Uruguay:

Este país cuenta con la Ley 6.874 del 11 de febrero de 1919. La cual aprueba el programa de prestaciones no contributivas y es un recurso económico sujeto a un derecho, pero teniendo en cuenta que la persona cumpla con los parámetros establecidos para acceder y mantenerlo.

En el 2015 se creó la Ley 19353 del 27 de noviembre<sup>42</sup> que establece el Sistema Nacional Integrado de cuidados<sup>43</sup> y estructura los servicios, programas y subsidios del mismo, a fin de que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado (Art. 1). En este sistema están involucradas las personas en situación de dependencia (niños y niñas hasta los 12 años, personas con discapacidad y personas mayores de 65 años que carecen de autonomía para el desarrollo de actividades de la vida diaria) y por otro lado quienes prestan servicios de cuidado. Se establecen también los niveles de dependencia y los instrumentos para valorarla.

En cuanto a los beneficios se encuentra un subsidio para cuidados que constituyen una prestación económica destinada a facilitar el acceso a los cuidados, cubriendo el costo total o parcial de los mismos. Entre los cuidados en el domicilio están asistentes personales (cuidadores informales remunerados o no) para cuidados de larga duración y transitorios, entre otros. Algo novedoso es que incluye cuidados a distancia con tele asistencia. Otro beneficio que contempla esta legislación es la licencia para cuidado de familiares en situación de dependencia.

El sistema se regula a través de una Secretaría Nacional de cuidados y el Registro Nacional de Cuidados a fin de implementar y supervisar los servicios, programa y prestaciones del Sistema Nacional Integrado de cuidado.

En este sistema un actor clave es el Cuidador, el cual a través del sistema accede a una oferta de formación que garantiza la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia, favoreciendo la construcción de trayectorias educativas para quienes se desempeñan en el sector.

Caso España:

Según la legislación española, la dependencia *"es un estado de carácter permanente de las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad, o la discapacidad, y ligadas a la falta de autonomía, física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otras personas o ayudas"*

<sup>41</sup> Fuente: El Salario Mínimo Mensual en Argentina para 2018 es de 9.500 pesos argentinos lo que equivale a 1.001.473 pesos colombianos. Link: <https://www.datosmacro.com/smi/argentina>

<sup>42</sup> Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101553/122406/F841410963/LEY%2019353%20URUGUAY.pdf>

<sup>43</sup> Consultar en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>

*importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal"*<sup>44</sup>.

Adicionalmente, la ley 39 de 2006 la cual regula la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de DEPENDENCIA y establece los siguientes niveles de dependencia:

- Grado I. Es dependencia moderada, ya que la persona necesita ayuda para realizar algunas actividades básicas de la vida diaria o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II. Es dependencia severa cuando la persona necesita ayuda dos o tres veces al día para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador.
- Grado III. Es de gran dependencia cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Caso Alemania

Se ha consagrado los siguientes niveles asistenciales en la Ley de Seguro de Dependencia de 1.995:

- Nivel asistencial I: Todas aquellas personas que precisen al menos dos actividades en una o más de las siguientes áreas de ayuda, al menos una vez al día: aseo corporal, alimentación o movilidad. Deberán necesitar ayuda para las tareas domésticas varias veces a la semana, al menos 45 minutos de asistencia en los cuidados básicos.
- Nivel asistencial II: Todas aquellas personas que precisen al menos tres veces al día cuidados asistenciales para su aseo corporal, alimentación o movilidad a diferentes horas del día, además deberán necesitar ayuda varias veces a la semana para realizar sus tareas domésticas. El volumen de cuidados asistenciales por día no podrá ser inferior a las tres horas, debiendo recaer al menos dos horas en los cuidados básicos.
- Nivel Asistencial III: Todas aquellas personas que precisen de cuidados asistenciales para su aseo corporal, alimentación o movilidad las 24 horas del día; además de precisar ayuda varias veces a la semana para sus tareas domésticas. El volumen de los cuidados asistenciales no podrá ser inferior a 5 horas diarias debiendo recaer en los cuidados básicos, al menos 4 horas.
- Nivel de Extrema gravedad: Los seguros de enfermedad podrán reconocer la condición de extrema gravedad a todas aquellas personas con un nivel asistencial III que precisen de cuidados asistenciales más amplios que los previstos por el nivel asistencial III.

<sup>44</sup> Artículo 2. Ley 39 de 2006 "De Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia". España

D. JURISPRUDENCIA

*"La jurisprudencia constitucional derecho a la vida éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia"*<sup>45</sup>

El ser humano, (...) necesita mantener ciertos niveles de salud para sobrevivir y desempeñarse, de modo que, cuando la presencia de ciertas anomalías orgánicas, aun cuando no tengan el carácter de enfermedad, afectan esos niveles, alterando sensiblemente la calidad de vida, resulta válido pensar que esa persona tiene derecho a abrigar esperanzas de recuperación, a procurar alivio a sus dolencias, a buscar, por los medios posibles, la posibilidad de una vida mejor, que no obstante las dolencias, pueda llevarse con dignidad<sup>46</sup>.

Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de la familia, de la comunidad o del Estado.

La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en *"la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desfavorecidos de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos."*

*Así, mientras el Congreso, (...) no establezca lo contrario, es el Estado – con cargo a los recursos tributarios y no tributarios – el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona humana sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales."*

*La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado."*

Sobre las prestaciones: las personas de la tercera edad: *"los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (art. 46 inc. 2 C.P.) "frente a los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, el Estado está obligado a adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, de forma que se les preste la atención especializada que ellos requieren (art. 47 C.P.)"*.

<sup>45</sup> Sentencia SU-062 de 1999. Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA. Cuatro (4) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999). Corte Constitucional, Sala Plena.

<sup>46</sup> Sentencia T-224 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en T-099 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-722 de 2001 y T-175 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.

V. Impacto Fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, referente al análisis del impacto fiscal de las normas, de forma clara y explícita justifica que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la medida que los recursos que dispone la ley ya hacen parte del sistema y se emplearán en el mismo.

En concordancia con el artículo 2, literal I, de la Ley 797 de 2003 que a la letra dice: *"El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley..."*

Así mismo, y en virtud de lo estipulado por la Ley 361 de 1997 que en su artículo 4 expresa: *"Las ramas del poder público pondrán a disposición todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 10. de la presente Ley, siendo obligación ineludible del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la habilitación y la rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales"*. El Estado deberá concurrir a la financiación de este proyecto de ley.

AUTOR:

  
**EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI**  
 Senador de la República

COAUTORES:

  
**JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
 Senador de la República

  
**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
 Senador de la República

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 20120 SENADO:**

**“Por el cual se garantizan los derechos de los CUIDADORES FAMILIARES de personas DEPENDIENTES, y se dictan otras disposiciones”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria.

Artículo 2º. Cuidador Familiar. Se entenderá como cuidador familiar al cónyuge, compañero permanente de la persona dependiente o a quien, teniendo un parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, tercero de afinidad o primero civil con la misma, demuestre que es la persona responsable de los cuidados y ayuda permanente para las actividades de la vida diaria, sin recibir una contraprestación económica por su asistencia.

Parágrafo. Para efectos de la protección derivada de la presente ley no se podrá reconocer más de un cuidador por persona dependiente.

Artículo 3º. Persona dependiente. Para efectos de la presente ley se entenderá como persona dependiente, aquella persona que se encuentra limitada en su autonomía e independencia y, por tanto, necesita del apoyo de otra persona para la realización de sus actividades esenciales de la vida diaria. La dependencia puede presentarse en diferentes grados: leve, moderada o severa.

Parágrafo. Para determinar el nivel de la dependencia, será necesario el diagnóstico realizado por el médico tratante o el profesional de la salud asignado para tal efecto dentro del respectivo régimen de salud al que se encuentre afiliado. Todas las Empresas Promotoras de Salud (EPS) del régimen contributivo y/o subsidiado, deberán garantizar el acceso a la evaluación indicada en el presente artículo.

Artículo 4º. Autonomía y vida digna. Para efectos de la presente ley se entenderá como autonomía, la capacidad de tomar decisiones de acuerdo con las posibilidades y vida digna, la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas.

Artículo 5º. Sistema de Información de Cuidador Familiar – SICF: El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de Información de Cuidador Familiar – SICF, a través del cual se identificará el cuidador familiar de la persona dependiente, el lugar de residencia, tipo y grado de dependencia del receptor del cuidado, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado.

Parágrafo: El proceso de verificación del cuidador familiar de la persona dependiente, se realizará a través del sistema de información de atención de las EPS del sistema contributivo y/o subsidiado.

del cuidador familiar de la persona dependiente y de su cuidador familiar que debe incluir criterios para la delegación de las responsabilidades de cuidado, según su capacidad.

Parágrafo: Los procesos de capacitación orientados al fortalecimiento de las competencias de cuidado del cuidador familiar que adelanten las Instituciones de Educación Superior se implementarán de acuerdo a lo establecido en la Ley 1064 de 2006. Los cuidadores que realicen estos programas de capacitación recibirán una certificación que deberá registrarse en el Sistema de información de Cuidadores Familiares – SICF, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.

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

**AUTOR:**

  
**EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI**  
Senador de la República

**COAUTORES:**



**JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
Senador de la República

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
Senador de la República

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
Representante a la Cámara

Artículo 6º. Derechos del cuidador familiar. El Sistema de Salud en el cual se encuentre inscrito el cuidador familiar de la persona dependiente le garantizará acceso gratuito a una capacitación y seguimiento dentro de los programas de promoción y prevención que fortalezca de manera permanente su competencia de cuidado; así como el apoyo instrumental, emocional, social y espiritual que requiera para garantizarla. Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:

- Competencia de Cuidado del Cuidador Familiar: Es la capacidad, habilidad y preparación que tiene un cuidador familiar, para ejercer su rol y labor de cuidar en la cotidianidad, garantizando el derecho a la autonomía y a la vida digna, de su familiar dependiente.
- Apoyo Instrumental: Garantizar el acceso a elementos, medios y mecanismos que proporcionen bienestar de la persona dependiente bajo solicitud expresa del médico tratante y aprobación del SICF.
- Apoyo Psicosocial y/o Espiritual: Garantizar el acceso a programas de apoyo psicosocial y espiritual que respalden el rol del cuidador familiar y faciliten el enfrentamiento de temores o retos asociados con su función.

Artículo 7º. Derechos en salud del cuidador familiar. El cuidador familiar que por sus propios ingresos no tenga acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, tendrá prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud. En el caso de que la persona dependiente pertenezca al sistema contributivo en salud como cotizante y así tenga inscritos beneficiarios mayores de edad, como cónyuge, compañero permanente, padres o hijos estudiantes, podrá inscribirse como beneficiario a su cuidador familiar quedando éste, exento del pago de UPC.

Artículo 8º. Beneficio económico. En el evento en que el cuidador familiar resida en la zona urbana o rural de cualquier municipio no sea pensionado, no cotice al Sistema de Pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020.

Artículo 9º. Prioridad en los programas sociales del Estado y flexibilidad en horario laboral. Cuando el cuidador familiar y la persona con dependencia no tengan ingresos propios, se garantizará la prelación de éstos para ser inscritos en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador familiar trabaje teniendo que cumplir un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, a contar con flexibilidad en dicho horario de manera que se permita y favorezca el cuidado del familiar dependiente.

Artículo 10º. Ampliación del Plan Obligatorio de Salud – POS para la protección de las personas dependientes. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, o quien haga sus veces, incluirá en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado, los insumos y elementos de carácter clínico, psicosocial, familiar, atención primaria en salud, entre otras, que posibiliten un mejor desarrollo de las actividades del cuidador familiar, respecto al apoyo que deben prestar a las personas con dependencia.

Artículo 11º. Capacitación del talento humano en salud. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, conjuntamente con las Instituciones de Educación Superior, deberán desarrollar programas que fortalezcan la capacidad del talento humano en salud frente a la atención

**CONTENIDO**

Gaceta número 1227 - jueves 16 de septiembre de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES** **Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 257 de 2021 cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Trujillo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones. .... 1

Proyecto de ley número 258 de 2021 cámara, proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano. .... 7

Proyecto de ley número 260 de 2021 cámara, por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones ..... 12

Proyecto de ley número 261 de 2021 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones. .... 17

Proyecto de ley número 262 de 2021 cámara, por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión. .... 20

Proyecto de ley número 262 de 2020- senado, por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos..... 22

Proyecto de ley número 264 de 2020 senado, por el cual se garantizan los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones. .... 24