



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1214

Bogotá, D. C., viernes, 7 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se declara el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones.*

##### CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

1. Trámite de la iniciativa
2. Antecedentes del proyecto
3. Objeto del proyecto
4. Contenido original del proyecto
5. Problema a resolver
6. Justificación e importancia del proyecto
7. Fundamentos jurídicos
8. Pliego de modificaciones
9. Conflicto de interés
10. Proposición final
11. Texto propuesto

##### 1. Trámite de la iniciativa

El Proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara fue radicado el día 26 de julio de 2022 por los honorables Representantes Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño, Jairo Reinaldo Cala, Pedro Baracutao, Germán Gómez y por los honorables Senadores Ómar de Jesús Restrepo, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez e Imelda Daza Cotes, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 855 de 2022.

El 24 de agosto de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes designó como ponentes para primer debate a las suscritas Representantes: Carmen Felisa Ramírez Boscán (Coordinadora ponente) y Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez (Ponente), designación que nos fuera comunicada por correo electrónico

de la comisión el mismo día. Se otorgó un plazo inicial de 15 días, al cual se solicitó una prórroga, pues durante el proceso de análisis del proyecto y elaboración de la ponencia, se realizaron 3 solicitudes de conceptos técnicos, respectivamente al Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y a la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, con el fin se pronunciaran sobre lo concerniente a los asuntos inherentes a sus competencias tratados en el presente proyecto de ley. Los 15 días de plazo concedidos comprendieron hasta el viernes 23 de septiembre de 2022, inclusive. Al no haber rendido el concepto solicitado ninguna de las 3 entidades requeridas, se solicitó una nueva prórroga, la cual comprendió hasta el sábado 8 de octubre de 2022. A la fecha de presentación de esta ponencia positiva, se deja constancia que la única entidad que presentó respuesta al concepto solicitado fue la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

##### 2. Antecedentes del proyecto

Con la radicación el pasado 25 de julio de 2022 en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes del **Proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara**, *por medio del cual se declara el 28 de abril como el día nacional de la resistencia popular y se dictan otras disposiciones*, sus autores, las honorables Senadoras y Senadores Ómar de Jesús Restrepo Correa, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo, Imelda Daza Cotes, y, los honorables Representantes a la Cámara Luis Alberto Albán Urbano, Carlos

*Alberto Carreño Marín, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Pedro Baracutao García Ospina y Germán José Gómez López*, quienes componen la bancada congresal del Partido Comunes, presentaron para su respectivo trámite legislativo ante el Congreso de la República de Colombia un proyecto de ley inédito, toda vez que a través de él, se busca conmemorar los hechos ocurridos en el marco de las protestas sociales ocurridas en el país a partir del día 28 de abril de 2021.

### 3. Objeto del proyecto

El objeto central del proyecto de ley, la conmemoración de los hechos ocurridos en el marco de las protestas sociales ocurridas en el año 2021 en Colombia, se busca a través del establecimiento, institucionalización y declaratoria del 28 de abril como día nacional de la Resistencia Popular. En consecuencia, por parte del Estado colombiano se pretende la realización de programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en la coyuntura de las fechas citadas, para homenajear a las víctimas de la violencia y prevenir las violaciones de los Derechos Humanos en el marco de la protesta social. Por último, se procura la declaración del Monumento de la Resistencia Popular ubicado en la ciudad de Santiago de Cali como Patrimonio Cultural Material de la Nación.

### 4. Contenido original del proyecto

El texto presentado para el proyecto de ley consta de cinco artículos y es el siguiente:

*Artículo primero: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer e institucionalizar el Día Nacional de la Resistencia Popular.*

*Artículo segundo: Declárese el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular.*

*Artículo tercero: Cada año se realizará por parte del Estado Colombiano en cabeza del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para homenajear a las víctimas de la violencia policial y paramilitarismo; y la prevención de las violaciones de los Derechos Humanos en el marco de la protesta social.*

*Artículo cuarto: Declárese el Monumento de la Resistencia Popular ubicado en la ciudad de Santiago de Cali en la calle 36 con carrera 46, como Patrimonio Cultural Material de la Nación.*

*Artículo quinto: Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición anterior que verse sobre este tema.*

La esencia de la iniciativa legislativa que se pone a consideración del Congreso de la República recae en los artículos primero, segundo, tercero y cuarto. El primero establece institucionalizar el Día Nacional de la Resistencia Popular, y el artículo segundo declara al 28 de abril como el día

de esa conmemoración. Respecto al artículo tercero manifiesta que cada año se realizará por parte del Estado colombiano en cabeza del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para homenajear a las víctimas de la violencia policial y el paramilitarismo y la prevención de las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social. Finalmente, el artículo cuarto, busca declarar al monumento de la resistencia ubicado en la ciudad de Santiago de Cali como Patrimonio Cultural Material de la Nación.

### 5. Problema a resolver

Se centra en determinar si los hechos ocurridos en el marco de las protestas que comenzaron en Colombia a partir del 28 de abril de 2021 y que se extendieron por varios meses a nivel nacional, dada la gravedad de los hechos acaecidos en dicha coyuntura histórica, los cuales provocaron la violación sistemática de Derechos Humanos a cientos de personas, inclusive con víctimas mortales dentro de aquel “estallido social”, son susceptibles de ser recordados solemnemente a través de los recursos que para tal fin dispone el presente proyecto de ley.

### 6. Justificación e importancia del proyecto Estallido Social y sus antecedentes<sup>1[1]</sup>

Colombia desde hace varios años ha sido un país con una grave crisis social, económica y política, proveniente de 200 años de legislación arbitraria e injusta, agenciada por un estado en su mayoría corrupto e incapaz de decidir por sí mismo, en pro de su población que, sumado al impacto ocasionado por la pandemia del Covid-19, llevó al año 2020 a una cifra nunca antes vista en desempleo, pobreza y miseria, lo que incrementa la desigualdad social ya existente.

Ante esta situación, el gobierno de Iván Duque, en clara desconexión con las necesidades de la ciudadanía, incumplió lo propuesto durante su campaña de gobierno de “menos impuestos y más salarios” y, sin importar la crisis ya existente propuso la creación de una serie de reformas como la tributaria que aumentaría la carga tributaria a la clase más empobrecida del país y a la clase media. Esta decisión, significó la profundización en la violación de algunos derechos.

La respuesta por parte del Movimiento Social y Popular organizado a través del Comité Nacional de Paro, fue declarar el Paro Nacional indefinido a

<sup>1</sup> [1] Este apartado corresponde en su integralidad, al capítulo contextual que la Misión de Verificación de Derechos Humanos de Cali, entregó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la visita de algunos de sus integrantes al país, entre los días 8 y 10 de junio de 2021 con ocasión a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado colombiano en el transcurso del Paro Nacional 2021.

partir del 28 de abril de 2021, esta convocatoria tuvo acogida por un gran porcentaje de la comunidad en general del país, que ha quedado en la historia como uno de los paros más grandes en Colombia.

Ese día en las calles de todo el país, pudimos ver grandes multitudes de personas que protestaron en contra de este nefasto gobierno, entre ellos miles de jóvenes que veían su futuro perdido.

Como siempre, la respuesta del gobierno a este descontento popular fue la nula voluntad política de diálogo y por el contrario represión desde el primer día aún y cuando lo que ocurría eran personas ejerciendo su derecho a la protesta pacífica.

Por otro lado, ante el avance de la movilización social, y usando como artimaña discursiva el “vandalismo” y la violación a la libre movilidad de la ciudadanía, se expuso un despliegue policial y militar, criminalizando y, dándole tratamiento de guerra a la protesta social con un uso desproporcionado de la fuerza.

Durante estos se pudo observar las diferentes prácticas para atacar a la población desarmada, por un lado y esto se pudo vivir de manera clara en la ciudad de Cali, el ataque a la comunidad fue a través del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) con el uso irregular de sus armas no letales como fue el lanzamiento de gases vencidos, disparos de granadas aturdidoras directamente al cuerpo de los manifestantes y golpes indiscriminados.

Luego, pudimos ver el uso de armas de fuego contra la población civil, estas fueron acompañadas del uso de armas largas y presencia del Ejército Nacional y por último una conjugación de las anteriores con grupos de civiles armados que, con la complacencia de la fuerza pública, atacaran a la población, situaciones que han dejado una cifra de 83 personas asesinadas, 44 presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública, 96 víctimas de violencia ocular, 35 víctimas de violencia sexual por parte de la fuerza pública, 1661 víctimas de violencia física por parte de la fuerza pública, 2053 detenciones arbitrarias heridas, 539 personas víctimas de desaparición forzada que al 19 de enero de 2022 la fiscalía reporta que aún se encuentran 27 desaparecidas.

Las situaciones de violación a los derechos humanos por las fuerzas policiales, militares y paramilitares, afectaron no solo a manifestantes, sino que también involucraron a comunidades, defensoras y defensores de derechos humanos, misiones médicas por cuenta de los abusos y los excesos de la fuerza pública para justificar resultados.

#### **Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021.**

Dentro del contexto general expuesto por la Comisión, a raíz de su visita de trabajo se destacan:

1. Al mismo tiempo, la CIDH observa que las manifestaciones que comenzaron el 28 de abril se vinculan con reivindicaciones

estructurales e históricas de la sociedad colombiana, que a su vez están consignadas en la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos de Paz de 2016. La Comisión constató un amplio consenso entre representantes del Estado y la sociedad civil frente a las causas del descontento que subyacen a las protestas, tal como la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema, y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud. Igualmente, los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género.

2. La Comisión reconoce que estos desafíos se han visto exacerbados debido a las necesarias medidas de contención y atención de la pandemia de la Covid-19, las cuales, al igual que en otros países, han causado un gran impacto económico y social y han alterado la política general trazada por los gobiernos de turno. Adicionalmente, reconoce que los efectos de la pandemia han repercutido en la falta de acceso a la salud, así como a oportunidades laborales y educativas, especialmente entre mujeres y jóvenes.
3. Adicionalmente, la CIDH considera que las manifestaciones en Colombia tienen una complejidad especial, no solo debido a que se han extendido a diferentes regiones del país, sino además porque la multiplicidad de peticiones, reivindicaciones y demandas sociales son de índole nacional, regional y municipal. En particular, resulta extremadamente preocupante el alto número de muertes y personas lesionadas, así como las graves denuncias de personas desaparecidas, violencia sexual y la utilización de perfilamiento étnico-racial. Igualmente, las agresiones a periodistas y a misiones médicas, el uso de la figura del traslado por protección y denuncias por detenciones arbitrarias.
4. Durante la visita, la CIDH constató la existencia de un clima de polarización que se relaciona de forma directa, tanto con la discriminación estructural étnico-racial y de género, como con factores de carácter político. Este fenómeno está presente en diferentes sectores sociales y se manifiesta en discursos estigmatizantes que a su vez propician un acelerado deterioro del debate público. La Comisión Interamericana encuentra especialmente preocupante estos discursos cuando provienen de autoridades públicas.
5. La Comisión considera que la polarización, la estigmatización, la violencia y la persistencia de lógicas bélicas dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad

social. Es imprescindible que los diálogos tengan un enfoque territorial y sean amplios e inclusivos, de forma que involucren a las y los jóvenes, a las personas indígenas y afrodescendientes, a las mujeres, a las personas LGBTI, a las personas en situación de pobreza, a las personas mayores, a las personas con discapacidad, a las personas en movilidad humana y a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

6. La Comisión Interamericana da cuenta de los antecedentes de la protesta social en Colombia y las jornadas de manifestaciones iniciadas el 28 de abril. Asimismo, se presentan hallazgos sobre graves violaciones a los derechos humanos, en particular respecto del derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de manifestantes, así como otras situaciones que ponen en riesgo la protesta social. De otra parte, respecto de las afectaciones a derechos fundamentales de terceros, a bienes públicos y privados protegidos en el contexto de las protestas. Adicionalmente, se plantean consideraciones sobre los cortes de ruta e internet como espacio de protesta. Por último, la CIDH formula al Estado un abanico de recomendaciones.

#### **Respecto al acontecimiento del paro nacional afirma**

1. El 28 de abril de 2021 se dio inicio el denominado paro nacional, en respuesta a un proyecto de reforma tributaria (“Ley de Solidaridad Sostenible”) presentado por el Gobierno Nacional al Congreso el 15 de abril. Posteriormente se dio a conocer otro proyecto que reformaba la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social (Proyecto de ley número 010). Ambas iniciativas generaron un profundo descontento social y fueron retiradas del debate parlamentario el 2 y 19 de mayo, respectivamente. A juicio de la Comisión, el hecho de que las protestas persistan hasta la fecha da cuenta de la magnitud del descontento social y del carácter estructural de sus reivindicaciones.
2. La Comisión Interamericana destaca la masiva participación ciudadana en asuntos públicos a través del ejercicio del derecho a la protesta pública y pacífica, contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia y protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, menciona que las movilizaciones han facilitado la inserción en el debate público de algunos de los reclamos sociales provenientes de la juventud, como el acceso universal a la salud y educación, y la necesidad de una reforma a la Policía Nacional de Colombia.
3. La protesta pacífica ha cumplido un rol esencial en dar visibilidad a reclamos que requieren ser atendidos y voces que deben ser escuchadas. A su vez, ha contribuido a que las autoridades de los distintos niveles tengan una mejor comprensión de asuntos que afectan a la ciudadanía. La Comisión valora este momento como una oportunidad para el fortalecimiento del sistema democrático y la garantía de los derechos humanos.
4. El Estado colombiano reportó a la CIDH que, entre el 28 de abril y el 4 de junio, en el marco del paro nacional, se realizaron 12.478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. El 89% de las protestas, esto es 11.060, se desarrollaron sin registrar hechos de violencia y contaron con el acompañamiento de las personerías municipales, gestores de convivencia, funcionarios de la defensoría del pueblo y agentes policiales.
5. Adicionalmente, el Estado adujo que, en 1.418 protestas, correspondiente al 11%, se presentaron disturbios o acciones violentas que a su juicio afectaron la convivencia ciudadana y para las cuales fue habilitada la intervención del ESMAD. De acuerdo a lo informado, este cuerpo de seguridad no realizaría ninguna labor de patrullaje permanente, sino que interviene cuando hay actos de violencia en contextos de protestas.
6. Durante la visita, el Estado destacó el carácter excepcional del uso de la fuerza con el fin de proteger los derechos humanos de la población en general contra amenazas graves e inminentes, bajo protocolos que siguen criterios de prevención, persuasión, disuasión, reacción y contención. Igualmente, indicó que la fuerza fue utilizada únicamente en los casos en que resultó necesaria la intervención de la Policía y bajo un previo análisis de la legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.
7. No obstante, lo anterior, la Comisión Interamericana recibió denuncias sobre reiteradas violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales. Asimismo, recibió información sobre afectaciones a terceros y bienes públicos en el mismo contexto. A continuación, la CIDH se referirá a los hallazgos de la visita de trabajo y realizará consideraciones relativas a los cortes de ruta y sobre el Internet como espacio de protesta.

A continuación, se dan a conocer las principales violaciones a los derechos humanos observadas y obstáculos identificados para la garantía del derecho de protesta, expuestos por la CIDH:

Violaciones a los Derechos Humanos observadas y obstáculos identificados para la garantía del derecho de protesta	
Principales preocupaciones	En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los Derechos Humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los Derechos Humanos de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.
Derecho humano a la protesta	La Comisión recuerda que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes; es decir, que todos los derechos humanos están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, sin que exista, en principio, la preeminencia de uno de ellos que vacíe el contenido esencial de otros. Asimismo, recuerda a los Estados que, en el ejercicio de sus obligaciones de respetar y garantizar los Derechos Humanos, debe contemplarse el principio de no discriminación, como norma imperativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
Estadísticas de Fiscalía General de la Nación, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y Defensoría del Pueblo	Según la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, entre el 28 de abril y el 5 de junio se registraron 51 personas fallecidas. De estas, 21 habrían sucedido en el marco de las protestas, 11 hechos se encontraban en proceso de verificación y 19 habrían sucedido en el lapso de las jornadas del paro nacional pero no en el contexto de protestas. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales informó que, entre el 28 de abril y el 13 de junio, se presentaron 1.113 personas civiles lesionadas. La Defensoría del Pueblo registró 18 casos de lesiones oculares.
Reporte de lesionados	Asimismo, el Estado reportó en su informe que 1.106 civiles y 1.253 policías resultaron lesionados, particularmente en las ciudades de Bogotá, Cali, Yumbo, Neiva, Medellín, Pasto y Popayán y otros municipios de Risaralda y Valle del Cauca. También informó sobre actos violentos contra bienes públicos y privados; y afectaciones a varios sectores económicos cuyo impacto consolidado ascendería, de acuerdo a sus estimaciones, a COP 11,9 billones (USD 3,3 miles de millones)[28] según lo estimado por el Estado.
Reporte de personas no ubicadas	La Defensoría del Pueblo también informó que recibió 783 reportes de personas no ubicadas, de las cuales 318 casos fueron descartados por estar repetidos o porque las personas ya habían sido localizadas. Asimismo, informó que 465 casos se trasladaron a la Fiscalía General de la Nación. De estos, 196 casos se habrían resuelto con la localización de las personas; 153 casos no fueron admitidos; 29 están en proceso de verificación. Según la información de la Defensoría, el Mecanismo de Búsqueda Urgente se habría activado respecto de 91 personas. Al respecto, la Fiscalía General de la Nación señaló que, al 15 de junio, se habían localizado a 335 personas y se mantenía activo para esa fecha el Mecanismo de Búsqueda Urgente respecto de 84 casos.
Violencia de género	Adicionalmente, según la Defensoría del Pueblo, se habían registrado 113 hechos de violencia basada en género. De esos, 112 casos fueron presuntamente ocasionados por la fuerza pública y su ESMAD, 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI. Entre las denuncias se incluyen: 27 casos de violencia sexual, 5 hechos de acceso carnal violento y 22 tocamientos. Asimismo, se informó sobre el caso de violencia de género sufrido por una mujer policía en el marco de las manifestaciones.
Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos	En cuanto al registro de cifras, en su respuesta, el Estado informó sobre la existencia de un Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, desde el cual se hace un seguimiento de toda la situación relacionada con derechos humanos. Según información reportada en dicho Sistema, al 24 de junio se registraban 54 personas fallecidas y 1.140 personas civiles lesionadas. Asimismo, se indica que al 10 de junio solo faltaba por localizar 84 personas, de los 572 registros iniciales, de las cuales se incluyen 4 denuncias de desaparición.
Casos de violencia policial	Por otra parte, durante la visita de trabajo, la organización de la sociedad civil Temblores informó sobre la existencia de 4.687 casos de violencia policial. A su vez, suministró un registro de 73 personas fallecidas en el marco de las protestas, de las cuales, 44 estarían presuntamente relacionados con el accionar de la fuerza pública y 29 están en proceso de verificación. Asimismo, las organizaciones que conforman la Campaña Defender la Libertad Asunto de Todas denunciaron el fallecimiento de 84 personas en el marco de las manifestaciones; en 28 de estos casos estarían involucrados integrantes de la Policía como posibles responsables, 7 serían atribuibles a personas de civil sin identificar y en 43 casos no se ha identificado a los autores; 14 casos se encontrarían en proceso de verificación.

Violaciones a los Derechos Humanos observadas y obstáculos identificados para la garantía del derecho de protesta	
Estadísticas de víctimas	De la misma forma, las organizaciones que conforman la Campaña Defender la Libertad registraron 1.790 personas heridas, de las cuales 84 han sido víctimas de lesiones oculares [34]. También reportan 3.274 personas habrían sido detenidas en el marco de las protestas. Por su parte, Temblores contabilizó 1.617 víctimas de violencia física y suministró un registro de 82 personas con traumas oculares. Adicionalmente, informó sobre 2.005 detenciones arbitrarias ocurridas en el marco de las protestas. Con respecto a los hechos de violencia sexual, esa organización reportó 25 casos cometidos presuntamente por agentes de la fuerza pública, 18 corresponden a víctimas del sexo femenino y 9 del sexo masculino.
Inconsistencias en las cifras registradas por las distintas entidades del Estado	La Comisión manifiesta su preocupación por las inconsistencias en las cifras registradas por las distintas entidades del Estado, así como por las disparidades presentadas entre los números reportados por éstas y aquellos que han resultado de los hechos documentados por la sociedad civil, principalmente en relación con víctimas fatales y con personas desaparecidas. En cuanto a los casos en los que han iniciado investigaciones, la Fiscalía General de la Nación entregó un informe explicando la metodología, las líneas de investigación en curso y los criterios técnicos de tiempo, modo y lugar utilizados. Al respecto, la CIDH recibió cuestionamientos por parte de la sociedad civil sobre la falta de publicidad de los criterios utilizados por la Fiscalía para establecer cuáles muertes estarían vinculadas con las protestas y cuáles no.  La Comisión Interamericana considera que estas inconsistencias pueden generar desconfianza de la ciudadanía en las autoridades. Por esta razón, el Estado debe mantener un registro de información consistente, actualizado y público, con participación de la sociedad civil; así como transparencia sobre los criterios utilizados en las investigaciones y sus avances respectivos. Adicionalmente, la Comisión señala que el manejo de registros e hipótesis tan dispares sobre las personas fallecidas y lesionadas en el marco de las protestas genera un obstáculo en el acceso a la justicia de las personas que alegan ser víctimas de violaciones de Derechos Humanos. En cualquier escenario, la dimensión de las cifras reflejadas en los distintos reportes, en términos de pérdidas de vidas humanas, resulta de extrema preocupación para la Comisión y la condena de manera enfática.
Derecho de acceso a la información pública	Asimismo, la Comisión recuerda que el derecho de acceso a la información pública impone a los Estados, entre otros, el deber de proporcionar información fidedigna y desagregada.  Del mismo modo, subraya la obligación de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales relacionados con violaciones a los derechos humanos, no sólo para preservar las investigaciones sino para que, además, estas violaciones no vuelvan a repetirse.
Niveles de violencia registrados en el marco de la protesta social	La Comisión Interamericana manifiesta su firme condena y rechazo por los altos niveles de violencia registrados en el marco de la protesta social, tanto aquella ocasionada por el uso excesivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública como la provocada por grupos ajenos a la protesta misma.

Frente al uso *desproporcionado de la fuerza*, la Comisión da a conocer lo siguiente:

Uso desproporcionado de la fuerza	
<b>Decreto 003 de 2021</b>	El Estado colombiano expidió el Decreto 003 de 2021, titulado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”. Dicha normativa establece directrices para la actuación de las autoridades de policía “en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas”. Al respecto, la Comisión ha tomado nota de anuncios de modificación del citado decreto por parte de las autoridades del Estado.
La primacía del diálogo y la mediación en las protestas	Particularmente, el artículo 2º del Decreto 003 de 2021 establece la primacía del diálogo y la mediación en las protestas. En tal sentido, señala que “las autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, están en la obligación de privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía (...) [l]a promoción del diálogo y la mediación serán permanentes, aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza en los términos del presente protocolo.

Uso desproporcionado de la fuerza	
Directiva 05 del 1° de marzo de 2021	Adicionalmente, el Estado colombiano informó a la CIDH que, por medio de la Directiva 05 del 1° de marzo de 2021, la Policía Nacional estableció los “parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de manifestaciones públicas y control de disturbios en el territorio nacional” [40]. Asimismo, para el acompañamiento de las jornadas de manifestación que se vienen desarrollando desde el 28 de abril, se expidió la Directiva Operativa Transitoria número 018 el 7 de mayo de 2021, sobre el “Fortalecimiento del servicio de policía para la garantía de la manifestación pública pacífica desarrollada desde el día 21 de abril de 2021.
Protocolos de la Policía Nacional	De igual manera, en su respuesta, el Estado informó que, de acuerdo a los protocolos de la Policía Nacional, existen dos dispositivos distintos. Uno de acompañamiento, protección y garantía del derecho a la manifestación pública y pacífica, prestado sin hacer uso de armas de fuego; y otro de vigilancia con actuación de patrullas de policía, cuya misión es velar por la seguridad y convivencia ciudadana, que está autorizado al porte de armas.
Uso excesivo y desproporcionado de la fuerza	Sin embargo, la CIDH ha podido constatar que, en reiteradas ocasiones, así como en diversas regiones del país, la respuesta del Estado se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en muchos casos, incluyendo la fuerza letal. Ello pudo ser cotejado con la información recibida a través de audios, videos, fotografías, así como en reuniones con organizaciones sociales y testimonios individuales y colectivos tomados en el marco de la visita.  La Comisión considera que la correcta aplicación de los protocolos sobre uso de la fuerza pública debe responder a los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Ante escenarios complejos el actuar de las autoridades no debe ser indiscriminado, sino que debe individualizar a los actores violentos y distinguirlos respecto de aquellos que ejercen el legítimo derecho de manifestación.
Uso excesivo de la fuerza con armas no letales	Particularmente, la Comisión recibió reiteradas denuncias señalando que, desde el inicio de las protestas sociales, una parte considerable de las actuaciones de la fuerza pública estuvo dirigida a disuadir la participación en las manifestaciones. Esto también habría impactado a quienes no participaban en las protestas y contribuido a un escalamiento de la tensión.  En este sentido, se recibieron denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza con armas no letales; por ejemplo, mediante el uso indiscriminado de gases irritantes vencidos, o la utilización del dispositivo lanzagranadas Venom, cuya utilización fue prohibida por parte de un juez administrativo de Popayán el 2 de junio.
Empleo indiscriminado de armas de fuego	La CIDH también recibió graves denuncias sobre el empleo indiscriminado de armas de fuego contra manifestantes y personas que no participaban en las protestas, especialmente en Cali y distintos municipios del Valle del Cauca, así como en Pereira, Risaralda. Las denuncias recibidas darían cuenta del empleo de este tipo de armamento presuntamente por parte de algunos integrantes de la fuerza pública, algunos de los cuales no estarían plenamente identificados.  La Comisión también recibió información extremadamente preocupante sobre la posible actuación de personas armadas vestidas de civil, algunas de las cuales habrían obrado aparentemente con aquiescencia de miembros de la policía. De acuerdo con información pública, esto sucedió en diversas fechas y lugares, alcanzando el punto más álgido el 28 de mayo en la ciudad de Cali, cuando se registraron 13 personas muertas y 36 lesionadas.
Personas civiles armadas	Por otra parte, la CIDH recibió información señalando que, en algunos departamentos como el Valle del Cauca, las personas civiles armadas se desplazaban en motocicletas y camionetas con las placas tapadas al momento de intimidar, agredir y hostigar a manifestantes o a quienes huían de los enfrentamientos. Por ejemplo, la Comisión tomó nota de la información pública sobre un grupo de personas de civil portando armas de fuego que se trasladaban en un camión presuntamente registrado como propiedad de la Policía Nacional de Colombia.  Al respecto, las autoridades del Estado manifestaron que existieron infiltraciones en las protestas de terceros armados. También señalaron que han pedido a la Fiscalía General de la Nación que realice las investigaciones correspondientes.

Uso desproporcionado de la fuerza	
Uso desproporcionado de la fuerza por agentes del ESMAD	Es de indicar que relatos recibidos por la CIDH refieren de manera consistente el uso desproporcionado de la fuerza por agentes del ESMAD. Según lo indicado en dichos relatos, agentes de ese escuadrón habrían irrumpido en diferentes movilizaciones, puntos de resistencia y otros eventos de concentración pacífica mediante agresiones físicas, sexuales, verbales. De igual forma, los testimonios recibidos refieren el empleo de canicas de vidrio, balas o municiones de goma, así como el disparo de gases lacrimógenos o asfixiantes de manera indiscriminada, ininterrumpida y en ocasiones, directamente hacia la cabeza y tórax de las personas manifestantes. Esto habría resultado en un alto número de personas heridas, con lesiones oculares y fallecidas. Particularmente, la Comisión recibió al menos una decena de testimonios de personas que sufrieron lesiones oculares de diversa gravedad.
Uso de helicópteros oficiales sobrevolando a baja altitud	Asimismo, la Comisión recibió testimonios que dan cuenta del uso de helicópteros oficiales sobrevolando a baja altitud y de manera intimidante durante las manifestaciones. Al respecto, la Vice Fiscal de la Nación manifestó a la delegación de la Comisión que hasta ese momento no se contaba con denuncia alguna relativa al sobrevuelo de aeronaves. Por otra parte, la CIDH recibió información pública sobre el atropellamiento de personas manifestantes mediante tanquetas antidisturbios.
Uso de gases lacrimógenos	La CIDH también recibió denuncias consistentes respecto a que, en algunos casos, los gases lacrimógenos fueron disparados directamente contra los espacios de refugio y cobijo de manifestantes, puestos médicos improvisados e inclusive en zonas habitacionales, lo que habría afectado de manera desproporcionada a personas adultas mayores, así como a niños, niñas y adolescentes que no participaban en las protestas.
Grupos afectados	La Comisión advierte que, según los testimonios recibidos en el Valle del Cauca, los grupos más afectados son las personas jóvenes, estudiantes, periodistas, pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres, constituyen los grupos más afectados por las diversas formas de violencia desplegada por el Estado.
Lesiones oculares	Por su parte, ante las denuncias efectuadas por presuntas agresiones por lesiones oculares, el Estado informó a la CIDH sobre la apertura de 11 investigaciones disciplinarias, 5 en Bogotá, 1 en Popayán, 3 en Risaralda, 1 en Medellín y 1 en Neiva. De estas, 1 fue asumida por la Procuraduría General de la Nación en uso del poder preferente.
Uso de la fuerza	Considerando lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán efectivamente satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.  Esto, en términos generales, supondría que la misma se encuentre establecida en una ley y persiga un fin legítimo; que se realice una evaluación que permita verificar la existencia y disponibilidad de medios menos lesivos; y que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el riesgo real que representa la persona y con el nivel de resistencia, lo cual implicaría un equilibrio entre la situación que enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado.
Principio de excepcionalidad	Asimismo, en concordancia con el principio de excepcionalidad, los Estados deberán utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Esta restricción en el uso de la fuerza no se refiere únicamente a armas letales. Entre las medidas cuyo uso debe ser controlado se encuentran también aquellas consideradas como “no letales” o “menos letales”. En esta categoría es posible englobar diferentes tipos de balas de goma, gases lacrimógenos, proyectiles de caucho, balas de plástico, dispositivos sonoros, entre otros.
Dispersión o desconcentración de las manifestaciones	En su informe Protesta y Derechos Humanos, la CIDH señaló que la dispersión o desconcentración de las manifestaciones de forma legal y legítima sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, “mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas, cuando se haya intentado el diálogo y no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos.

Uso desproporcionado de la fuerza	
Uso de artefactos no letales	A través de sus mecanismos de monitoreo, la CIDH ha podido constatar que, en el caso de las protestas en Colombia, el uso de artefactos no letales ha producido lesiones graves, mutilaciones, así como la muerte de al menos una persona. La Comisión recuerda que, bajo ciertas circunstancias, la letalidad de un arma depende de su uso y control. En ese sentido, reafirma al Estado su deber de garantizar la aplicación práctica y efectiva de los protocolos de uso de la fuerza.
Derecho a la vida	La Comisión reafirma que el derecho a la vida, protegido bajo la Convención Americana, es inviolable, y por su carácter esencial es la precondition para el ejercicio de todos los demás derechos humanos. Los órganos del Sistema Interamericano han reiterado que el uso de la fuerza por el Estado debe ajustarse a los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad.  Asimismo, se recuerda al Estado colombiano que la fuerza letal no puede ser utilizada para meramente mantener o restituir el orden público; sólo la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes y reales puede ser un objetivo legítimo para aplicar la fuerza letal por parte de agentes estatales.
Impedir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso de control del orden público en casos de protestas	Adicionalmente, la CIDH urge al Estado a que implemente en forma inmediata y apremiante mecanismos para prohibir e impedir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso de control del orden público en casos de protestas. La Comisión, además, reitera que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas de los operativos de control de las protestas sociales y que los funcionarios policiales o militares que pudieran entrar en contacto con la manifestación no deben portar armas de fuego.
Prohibición del porte y uso de armas de fuego en el marco de las protestas	En ese sentido, la Comisión valora la información presentada por la alcaldía de Bogotá, según la cual, debido a la efectiva implementación del Artículo 33 del Decreto 003 de 202148, que prohibió el porte y uso de armas de fuego en el marco de las protestas, disminuyó el número de personas fallecidas en el paro nacional en comparación con las manifestaciones sucedidas el 9 y 10 de septiembre de 2020. Al respecto, la CIDH destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de diseño de dicha reforma.
Reforma institucional para reforzar la naturaleza civil del cuerpo policial	Asimismo, toma nota de la información aportada por el Estado sobre la reforma institucional para reforzar la naturaleza civil del cuerpo policial y su finalidad de proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas, y la convivencia ciudadana con un enfoque de derechos humanos.
Alto número de violaciones a los derechos humanos	Por último, la CIDH condena el alto número de violaciones a los derechos humanos denunciados en el contexto de la protesta social; e insta a las autoridades de Colombia a investigar con debida diligencia, a identificar y sancionar a los responsables e informar los resultados debidamente a la ciudadanía, y reparar las víctimas y sus familiares.

De conformidad con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dio a conocer las diferentes conclusiones que se dieron frente al uso desproporcionado de la fuerza y las violaciones a los derechos humanos observadas junto con los obstáculos identificados para la garantía del derecho de protesta. En el informe también se puede apreciar el pronunciamiento que se hace frente a la violencia basada en género en el marco de la protesta, el enfoque étnico-racial, el uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas, el uso de facultades disciplinarias, asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar, la protección a periodistas, a la libertad de expresión y el acceso a internet, entre otros. Consultar enlace: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf)

La Comisión Interamericana manifestó su solidaridad con todas las víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el contexto de las protestas y sus familias, es necesario rendir un homenaje a quienes perdieron la vida, las mujeres

víctimas de violencia sexual, las personas que fueron heridas y víctimas de lesiones oculares, las personas desaparecidas; recalando la importancia de la justicia y reparación para ellas y ellos será imprescindible en el reconocimiento de la dignidad humana y para avanzar en un proceso de reconciliación social, diálogo y reafirmación del Estado social de derecho.

Asimismo, la Comisión anunció la instalación de un Mecanismo Especial de Seguimiento en Materia de Derechos Humanos para Colombia que contribuya a la consolidación de la paz en los diversos sectores de la sociedad. (Adoptado de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/167.asp>)

#### **Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

A continuación, se relaciona el Capítulo VII del informe, que a su tenor literario expresa:

##### *VII. Recomendaciones*

Con base en sus observaciones y a la luz de las normas que rigen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH emite las siguientes recomendaciones al Estado de Colombia:

#### **Recomendaciones generales**

1. Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquellos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país.
2. Tomar medidas con el objeto de reforzar la confianza de la ciudadanía en el Estado a partir del perfeccionamiento de la independencia práctica y efectiva de los poderes públicos y entes de control.
3. Fortalecer la garantía y protección de los DESCAs, particularmente los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades.
4. Adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de todas y cada una de las personas que dialogaron y testificaron ante la Comisión Interamericana en su visita. Asimismo, abstenerse de tomar represalias y/o de permitir que estas sean tomadas por terceros en su contra.

#### **Recomendaciones generales sobre el derecho a la protesta social**

5. Respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población.
6. Promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.
7. Elaborar y aprobar una ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Suprema y en conformidad a los estándares internacionales en la materia.

#### **Recomendaciones sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas**

8. Ejecutar, en el marco de las protestas y manifestaciones, los operativos de seguridad con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y en cumplimiento

a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares internacionales. Asimismo, tomar las medidas necesarias para el cese inmediato del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de Colombia en el marco de las protestas sociales.

9. Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de detener arbitrariamente a manifestantes o de violar sus derechos en cualquier otra forma, de acuerdo con los protocolos vigentes.
10. Asegurar que el uso de medios no letales de control del orden público esté sometido a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes.
11. Implementar, de manera inmediata, mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.
12. Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo un enfoque étnico-racial y de género, así como, sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas
13. Tomar medidas urgentes, en ámbitos de formación, utilización de protocolos de actuación y creación de mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan que el ESMAD cumpla funciones de garantía del orden público y el ejercicio del derecho a la protesta, así como limitar su actuación solamente a casos estrictamente necesarios.
14. Separar a la Policía Nacional y su ESMAD del Ministerio de Defensa a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite toda posibilidad de perspectivas militares.
15. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad del Estado, por medio de la investigación, de forma imparcial, exhaustiva y expedita de las denuncias de violación de derechos humanos, así como juzgar y sancionar a los responsables. De igual manera, reparar a las víctimas y sus familiares.
16. Sistematizar los datos sobre personas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y víctimas de violencia de género como consecuencia de las protestas sociales de manera transparente, actualizada, clara, concisa y articulada con

la información brindada por la sociedad civil. El registro debe ser específico y tomar en cuenta datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Asimismo, este debe proveer un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados, incluyendo la garantía por parte del Estado de que aquellas personas que requieran atención integral de salud podrán recibirla gratuitamente.

17. Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en los que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes. Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general.

#### **Recomendaciones respecto a la violencia basada en género**

18. Adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado.
19. Reforzar los mecanismos tradicionales de respuesta a la violencia de género, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección.

*Recomendaciones sobre la violencia basada en discriminación étnico-racial: Pueblos indígenas, Personas Afrodescendientes y Comunidades tribales*

20. Adoptar todas las medidas razonables y positivas necesarias para prevenir, eliminar y revertir o cambiar las situaciones discriminatorias que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana.

#### **Recomendaciones sobre el uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas**

21. Tomar las medidas necesarias restringir el uso de la figura del traslado por protección a situaciones de debilidad o vulnerabilidad, circunstancial o permanente de personas en concordancia al Código Nacional de Policía

y Convivencia Ciudadana. Asimismo, abstenerse de utilizar dicha figura policial de manera generalizada en el marco de las protestas y manifestaciones.

22. Garantizar el derecho al debido proceso a las personas que hayan sido detenidas en el marco de las protestas.
23. Asegurar que los familiares de personas detenidas, y en su caso sus representantes legales, tengan acceso a toda la información sobre el proceso de detención.
24. Realizar una revisión legal independiente e individualizada de todas las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas.
25. Liberar en forma inmediata a quienes hayan sido detenidos en forma arbitraria o injustificada y aún se encuentren privadas de la libertad.
26. Crear una comisión especial para dar con el paradero de las personas que siguen reportadas como desaparecidas, en la que se garantice la participación de los familiares.

#### **Recomendaciones sobre el uso de las facultades disciplinarias**

27. Adecuar el marco normativo interno para asegurar que la Procuraduría General de la Nación no pueda procesar ni sancionar con destitución o inhabilitación a autoridades de elección popular de conformidad a los estándares interamericanos en la materia.

#### **Recomendaciones respecto a la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar**

28. Garantizar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana esté primariamente reservado a los cuerpos de seguridad civiles.
29. Asegurar que, en caso de necesidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esa sea extraordinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. De igual manera debe de ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.
30. Reformar el Decreto 575 de 2021 a fin de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté compatible con el derecho internacional en la materia.
31. Asegurar que el fuero militar solo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.
32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su

*caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.*

*Recomendaciones sobre las afectaciones a derechos de terceros y bienes públicos en el marco de las protestas*

33. *Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas.*

*Recomendaciones sobre los cortes de ruta*

34. *Abstenerse de prohibir de manera generalizada y a priori los cortes de ruta como modalidades de protestas.*

35. *Responder a eventuales restricciones a esta modalidad de protesta con base en consideraciones particulares, siempre y cuando sus eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática.*

36. *Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos y que tengan la capacidad necesaria para avanzar con procesos de diálogos transparentes y voluntarios, incorporando a autoridades locales, como gobernadores y alcaldes, para atender las particularidades de los territorios.*

**Recomendación sobre la protección a periodistas, a la libertad de expresión y el acceso a Internet**

37. *Garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, en particular, mediante la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo, y mediante el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación.*

38. *Garantizar el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura.*

39. *Brindar proactiva y periódicamente información sobre el funcionamiento de las redes de Internet, con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica actualizada y accesible.*

40. *Cesar las actividades de categorización policial de contenidos como “falsos” o “verdaderos” y abstenerse de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan a través de internet sobre las protestas*

*Recomendaciones sobre misiones médicas*

41. *Reconocer la importancia de la labor de las misiones médicas en el ejercicio de sus tareas humanitarias en el marco de las protestas, garantizando su protección reforzada para que brinden sin obstáculos atención de salud a todas las personas sin discriminación y sin temor a represalias ni sanciones.*

**A su vez como conclusiones generales, en razón a los diferentes escenarios acontecidos en el paro nacional, la CIDH manifiesta:**

- Finalmente, la Comisión advierte sobre los desafíos de derechos humanos que se pudieran presentar en futuras movilizaciones sociales. El Estado de Colombia y la sociedad en su conjunto tienen una oportunidad única para revertir la situación actual hacia una nueva etapa de participación ciudadana. Esto mediante un diálogo efectivo e inclusivo para abordar las demandas legítimas de la población, con el máximo respeto a los derechos humanos y en el marco democrático del Estado de Derecho.

- Para dichos efectos, la Comisión insta al Estado a reforzar desde el más alto nivel del Estado un proceso de diálogo y reconciliación multidimensional que permita desactivar las tensiones y hostilidades latentes en la sociedad colombiana, así como incrementar la confianza en las instituciones estatales.

- La CIDH continuará monitoreando el desarrollo de las protestas sociales al tiempo que expresa su más amplia disposición para brindar asistencia técnica al Estado para el seguimiento de las recomendaciones, para lo cual anuncia la instalación de un Mecanismo Especial de Seguimiento en Materia de Derechos Humanos para Colombia que contribuya a la consolidación de la paz en los diversos sectores de la sociedad.

**Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.**

12. *Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sirven de cauce para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son elementos esenciales de la democracia, pues mediante su ejercicio los hombres y las mujeres pueden “expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos” (Resolución 15/21 del Consejo, preámbulo). Dadas la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos.*

**Fundamento Constitucional**

El derecho a protestar se encuentra amparado por la norma superior en el artículo 37:

*Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.*

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el derecho de la protesta guarda una relación directa con el derecho a la participación y la libertad de expresión.

En palabras de la profesora Diana Ramírez, de la Universidad de la Sabana, el derecho a la protesta social busca materializar espacios a través de los cuales la ciudadanía puede expresar su inconformismo, necesidades y reivindicaciones. La protesta social fortalece la democracia, en la medida en la que permite la participación de voces que no han sido escuchadas en espacios de la esfera pública institucionalizada.

### **Fundamento Jurisprudencial sobre el Derecho de la protesta**

*Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 22 de septiembre de 2020, STC7641-2020.*

Sobre el derecho a la protesta expuso:

*“(…) En Colombia el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente está expresamente reconocido en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 37 de la Constitución consagra este derecho, en los siguientes términos: Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho (…).”*

*“(…) Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho. El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente ha sido reconocido por esta Corporación, como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión (artículo 20, CP). Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (art. 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades (…).”*

*“(…) La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”. Todo*

*ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho (…).”*

En la sentencia se da a conocer que los principales problemas giran en torno a:

*(i) Lafalta de una Ley Estatutaria que desarrolle los alcances y limitaciones de la fuerza pública, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas, cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica.*

*(ii) La violación sistemática de tal prerrogativa por parte de la fuerza pública, en especial, del ESMAD, y la amenaza real que esa institución supone para esa garantía superlativa.*

*(iii) La incapacidad de los accionados de mantener una postura neutral frente a las manifestaciones de las personas y sus garantías a la libertad de expresión y de reunión.*

*(iv) Los estereotipos arraigados contra quienes disienten de las políticas del Gobierno Nacional.*

*(v) Allanamientos masivos, por parte de la Fiscalía General de la Nación, a los domicilios y residencias de quienes tienen interés legítimo en participar de las protestas.*

*(vi) Desatención a las obligaciones convencionales del Estado respecto de los Derechos Humanos.*

*(vii) Ausencia de vigilancia y control de las actuaciones de las autoridades demandadas, en relación el derecho de reunión.*

*(viii) El vacío que supone como institución del ESMAD que no es capaz de garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disentir, pues tampoco hace un uso adecuado de las armas de dotación asignadas.*

*(ix) La ausencia de resultados verificables de los cursos de formación en derechos humanos, ordenados respecto de los miembros de la fuerza pública, no solo por el Consejo de Estado sino, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples decursos donde ha sido condenado el Estado por el ejercicio excesivo y arbitrario de sus agentes<sup>2[2]</sup>.*

<sup>2</sup> [2] Corte IDH, Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C número 192, párrs. 227 a 239, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C número 213, párrs. 214 a 241, Caso Vélez Restrepo y familiares

(x) *El uso inadecuado de instrumentos legales de la Policía Nacional para justificar detenciones ilegales arbitrarias contra ciudadanos.*

(xi) *La inapropiada delegación de “función de policía” del Ministerio de Defensa Nacional, para las entidades que realizan las “actividades de policía”, evidenciada en el Decreto 4222 de 23 noviembre de 2006<sup>3</sup>[3], en donde se facultó al director de la policía, reglamentar en las Resoluciones 02903 de 23 de junio de 2017 y 03002 del 29 de junio de 2017, el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas.*

*Es necesario destacar que, contrario a lo manifestado por el a quo constitucional en el fallo impugnado, los aducidos protocolos elaborados por la nueva administración de la capital, aunque son un paso importante, apenas son un esfuerzo local que no resuelve el problema jurídico planteado, ni han tenido eficacia político-jurídica para el país; además, la parcialidad mencionada no ejerce la gobernanza nacional, y con mayor razón cuando son frecuentes sus contradicciones con el gobierno nacional y con la dirección de la fuerza pública, ni mucho menos enfrenta la globalidad y sistematicidad nacional denunciada en el amparo y evidenciada en el trámite tutelar.*

*La problemática planteada no es solo la distrital, lo es con impacto en lo nacional, pues es claro el constante irrespeto a las garantías superlativas de las personas a ejercer el derecho a la protesta pacífica, no violenta, en todo el territorio y la falta de respuesta estatal a esa situación. A pesar de las reglamentaciones y el alto contenido discursivo de la jurisprudencia en torno a las garantías a protestar pacíficamente, muy poca efectividad se ha obtenido frente al actuar de la fuerza pública a cargo del orden público interno.*

*El Gobierno nacional, además, hizo caso omiso frente al Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General –24 de febrero a 20 de marzo de 2020– y sus recomendaciones, en donde, al respecto, se señaló lo siguiente:*

*“(...) 86. A finales de noviembre, iniciaron una serie de protestas sociales en todo el país. Si bien estas protestas fueron predominantemente pacíficas,*

*ocurrieron casos aislados de violencia contra la policía, la infraestructura pública y privada y los manifestantes. Las mayores protestas ocurrieron en Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, Neiva, Pasto y Popayán, aunque también se produjeron protestas en zonas rurales. Aunque las protestas sociales continuaron luego de la finalización de este informe, el ACNUDH presenta la siguiente información derivada de su observación de las protestas ocurridas entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre (...)”.*

*“(...) 87. Algunos miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) no cumplieron con las normas y estándares internacionales relacionados con el uso de la fuerza. Previamente, el ACNUDH había explícitamente expresado su preocupación con respecto a los procedimientos de intervención del ESMAD. El ACNUDH documentó una presunta privación arbitraria de la vida de un estudiante de 18 años en Bogotá, cometida por un agente del ESMAD armado con un rifle de calibre 12 cargado con munición del tipo “beanbag”. Algunos manifestantes en Bogotá, Cali y Medellín sufrieron lesiones oculares o craneales debido a golpes o por impactos de proyectiles disparados por las fuerzas policiales. Según el Ministerio de Salud, entre el 21 y el 26 de noviembre, al menos 36 manifestantes y 4 miembros de las fuerzas policiales sufrieron lesiones que requirieron de hospitalización (...)”.*

*“(...) 88. Durante las protestas, algunos oficiales de policía presuntamente perpetraron actos contra los manifestantes que podrían llegar a constituir malos tratos y/o tortura, tales como desnudez forzada, amenazas de muerte con matices racistas y repetidas golpizas. Algunos manifestantes fueron presuntamente arrestados y golpeados por miembros de la policía, trasladados a las estaciones de policía y forzados a admitir comportamientos violentos, siendo multados por ello. En Bogotá, el ACNUDH documentó el caso de una joven mujer que fue golpeada por 5 oficiales de policía mientras filmaba un documental sobre las protestas, resultando con lesiones graves en su cabeza. Si bien se presentó una denuncia formal ante la Fiscalía General de la Nación, esta calificó el trato sufrido por la víctima como abuso de autoridad (...)”.*

*“(...) 89. El ACNUDH manifiesta su preocupación que muchas de las detenciones ocurridas durante las protestas resultaron del uso frecuente de una medida administrativa denominada “traslado por protección”. Esta medida otorga facultades discrecionales a la policía para limitar el derecho a la libertad personal, tal y como fue observado por el ACNUDH, el 7 de diciembre, durante una protesta pacífica y silenciosa en el aeropuerto de Bogotá. Según la policía, entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre, 1662 personas fueron detenidas a nivel nacional en aplicación de esta medida (...)”.*

*“(...) 90. Asimismo, las protestas implicaron varios ataques contra periodistas y representantes de medios alternativos. Entre el 21 y el 23 de noviembre, la Fundación para la Libertad de Prensa reportó al menos 32 casos de presuntas agresiones físicas u obstrucción a la labor periodística a nivel nacional,*

Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C número 248, párrs. 259 a 29, Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de noviembre de 2012. Serie C número 259, párrs. 295 a 323, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C número 270, párrs. 420 a 461, entre otros.

<sup>3</sup> [3] “(...) Artículo 2º, numeral 8. Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes (...)”.

23 de los cuales fueron atribuidos a la policía y nueve a los manifestantes. El ACNUDH documentó 3 casos de presunto uso excesivo de la fuerza y 4 casos de detenciones arbitrarias que afectaron a periodistas (...).”

“(...) 91. Cuarenta y ocho horas antes de la primera protesta, se reportó que la policía judicial efectuó al menos 36 allanamientos contra medios de comunicación alternativos, asociaciones de artistas, organizaciones no gubernamentales y residencias de estudiantes en Bogotá, Cali y Medellín. Estos allanamientos fueron realizados por instrucciones de la Fiscalía General de la Nación. En solamente dos casos se presentaron cargos y los dos acusados fueron liberados después de haber comparecido ante un juez ya que la evidencia presentada no era suficiente. Al momento de finalizar este informe, los jueces habían declarado ilegales 10 de los allanamientos realizados. Varias organizaciones afectadas informaron al ACNUDH que consideraban que estas acciones tenían por objeto intimidar a los manifestantes y obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica (...).”

*Subrayado fuera de texto original.*

“(...)”.

“(...) Recomendaciones (...).”

“(...) 92. La Alta Comisionada para los derechos humanos reitera las recomendaciones hechas en informes anteriores y formula las siguientes recomendaciones adicionales (...).”

“(...) g) Urge al Estado a iniciar investigaciones exhaustivas, efectivas e independientes en relación con casos de presunto uso excesivo de la fuerza por parte del ESMAD durante las recientes protestas sociales. Asimismo, el ACNUDH insta a que se inicie una profunda transformación del ESMAD, incluyendo una revisión de sus protocolos sobre el uso de la fuerza y de las armas y municiones menos letales para que cumplan con las normas y estándares internacionales (...).”<sup>4</sup>[4] (negrilla original).

5.10. Sobre la necesidad de recuperar y fortalecer la confianza de los ciudadanos colombianos en las instituciones, y en particular, de la Policía Nacional.

Sin duda la confianza institucional es un elemento crucial para la sociedad y unos de los presupuestos de cohesión, pues promueve la consolidación de la democracia sana y funcional, y el ejercicio pleno de los derechos y garantías de los actores sociales, situación que permite no solo dotar de eficacia material del sistema jurídico, sino facilitar el normal desarrollo político, económico y social de la sociedad, y el bienestar de sus habitantes.

El presente asunto, más que evidenciar una situación sistemática de violación de las prerrogativas constitucionales por algunos agentes del ESMAD en el uso excesivo y desproporcional de la fuerza,

trasciende negativamente a un contexto colectivo, pues mina la confianza de los ciudadanos hacia el actuar de la institución de la policía, particularmente, cuando esta, en defensa del orden público, se comporta desmedidamente y sin control en contra de las personas que ejercen los derechos de reunión y manifestación pública, pacífica y no violenta.

Lo anterior genera, necesariamente, una disconformidad social con los organismos encargados de proteger la vida, honra y bienes de la población, e incluso de las instituciones representativas, órganos de control, y judiciales, cuando no responden eficientemente ante el abuso y desconocimiento del Estado Social de Derecho, quedando, no solo en tela de juicio su real capacidad de canalizar los reclamos colectivos, sino una invitación inconsciente al caos, la violencia y la anarquía como únicas salidas a los problemas sociales.

Así las cosas, para fomentar el grado de confianza institucional por los ciudadanos hacia la Policía Nacional, y en particular del ESMAD, deberán acudir a indicadores tales como (i) la satisfacción y percepción institucional; (ii) el desempeño de las instituciones; y (iii) la existencia y materialización de mecanismos de participación ciudadana.

El primero, se relaciona con crear espacios que permitan desarrollar la democratización, permitiendo que las instituciones sirvan a ese fin, al punto de empoderar en consensos a los actores sociales sobre la finalidad legítima de su creación y función, provocando su apoyo ciudadano.

El segundo explica que el proceso de confianza institucional se afianza en mayor o menor medida con el desempeño de las instituciones, y la exigencia de resultados y los medios empleados para tal fin. Así, se puede entender que esta confianza o desconfianza atiende a la conformación de las instituciones, su actuar, su responsabilidad por línea de mando, los mecanismos de control y corrección para prevenir y castigar la ilegalidad; y por supuesto, su capacidad para realizar las funciones para las que fueron creadas.

El tercero se relaciona con la existencia y materialización de mecanismos de participación ciudadana, reconociendo que la asociación cívica y la participación social generan espacios de interacción social, los cuales promueven la comunicación y, por ende, el desarrollo de la confianza y aprobación cívica de las instituciones.”.

Respecto a las decisiones y observaciones de la jurisprudencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que en la decisión judicial “se evidenció una problemática nacional de intervención violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en varias de las manifestaciones ciudadanas”.

A su vez manifiesta que en la sentencia “la Sala de Casación Civil encontró que la fuerza pública, en especial el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), constituye “una amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse para expresar pacíficamente sus opiniones, porque su actuar lejos de ser aislado, es constante y refleja una

4 [4] Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Situación de Derechos Humanos en Colombia, página 21, párrafos 86 al 91 y página 23, recomendación g). <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

*permanente agresión individualizable en el marco de las protestas". Asimismo, la Sala de Casación Civil encontró estereotipos arraigados sobre las protestas y sus participantes por parte de agentes de la fuerza pública, los cuales se verían reflejados, entre otras cosas, en la permisividad frente a violaciones de garantías individuales".*

Finalmente, este proyecto se considera altamente importante porque busca a raíz de lo acontecido en el Paro Nacional de 2021 honrar a todas y todos aquellos que, por medio de la movilización social, levantaron su voz para construir una Colombia nueva donde sus sueños tuvieron lugar, también por todas a aquellas personas que fueron desaparecidos, encarcelados, mutilados y asesinados en medio de las manifestaciones. El objetivo es que por medio de este proyecto se construya de forma progresiva la reconciliación multidimensional que merece nuestro país, teniendo como referencia la serie de recomendaciones expuestas por la CIDH y las diferentes instituciones que han intervenido para la protección de la sociedad y del derecho a la protesta.

## 7. Fundamentos jurídicos

### A nivel nacional:

El artículo 37 Superior establece el Derecho Fundamental a la participación en manifestaciones públicas, en los siguientes términos:

*"Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho."*

Adicionalmente, teniendo en cuenta las perturbaciones al Valor, Principio y Derecho Fundamental a la Paz ocurridas dentro del marco de los hechos que dieron origen a este Proyecto de ley, la Constitución Política de Colombia, consagra:

*"Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento."*

Además, como fue un hecho notorio en las citadas movilizaciones sociales, la ciudadanía se involucró en las protestas, tanto para cometer hechos violentos en contra de la fuerza pública, como también, para respaldarla, no por vías pacíficas en todos los casos, sino queriendo "hacer justicia" por sus propias manos a través de actos como los que prohíbe el artículo 22A Superior:

*"Artículo 22A. <Artículo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 5 de 2017. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.*

*La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes."*

### A nivel internacional:

#### Fundamentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Seguidamente se relaciona el fundamento del Derecho a la Protesta desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

#### Artículo XXI. Derecho de Reunión

*Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.*

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

Artículo 15. Derecho de Reunión *Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.*

## 8. Pliego de modificaciones

Con base en las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos que en definitiva demuestran la necesidad de continuar con el trámite del Proyecto de ley en el Congreso de la República, presentamos a continuación el siguiente pliego de modificaciones.

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY número 055 de 2022 CÁMARA	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
TÍTULO: “Por medio de la cual se declara el 28 de abril como el día nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones”.	Sin modificaciones	
Artículo primero. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer e institucionalizar el día nacional de la resistencia popular.	Sin modificaciones	
Artículo segundo. Declárese el 28 de abril como el día nacional de la resistencia popular.	Sin modificaciones	
Artículo tercero. Cada año se realizará por parte del Estado Colombiano en cabeza del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los derechos humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco de estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para homenajear a las víctimas de la violencia policial y el paramilitarismo; y la prevención de las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social.	Artículo tercero. Cada año se realizarán por parte del Estado Colombiano en cabeza del Ministerio del Interior, <b>Ministerio de Cultura</b> y la Consejería Presidencial para los derechos humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para <b>conmemorar, recordar y reconocer a las víctimas de la violencia gubernamental, paramilitar y de otros actores</b> , con el objetivo de prevenir las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social.	Se incluye al Ministerio de Cultura, con el fin de que participe en las actividades conmemorativas planteadas.  Se ajusta la redacción frente al alcance, actores y los términos de la violencia desplegada en los hechos que dan origen al Proyecto de ley, así como también, respecto de los actos de conmemoración.
Artículo cuarto. Declárese el monumento a la Resistencia ubicado en la ciudad de Santiago de Cali, en la calle 36 con carrera 46, como Patrimonio Cultural Material de la Nación.	Sin modificaciones	
Artículo quinto. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición anterior que verse sobre este tema.	Sin modificaciones	

### 9. Conflicto de interés

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, las ponentes consideramos y dejamos señalado que la discusión y votación del presente Proyecto de ley no debe generar conflictos de interés, puesto que no conlleva beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Para nosotras, las dos ponentes en particular, no avizoramos ninguna causal de conflicto de intereses.

### 10. Proposición final

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde informe de ponencia positiva y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara, por medio de la cual se declara el día 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones**, de conformidad con el texto aquí propuesto.

De los honorables Congresistas,



Carmen Felisa Ramírez Boscán  
Coordinador Ponente  
Rpte circunscripción internacional



Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez  
Ponente  
Representante a la Cámara por Santander

### 11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se declara el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer e institucionalizar el día nacional de la resistencia popular.

**Artículo 2º.** Declárese el 28 de abril como el día nacional de la resistencia popular.

**Artículo 3º.** Cada año se realizarán, por parte del Estado colombiano en cabeza del Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021, para conmemorar, recordar y reconocer a las víctimas de la violencia gubernamental, paramilitar y de otros actores, con el objetivo de prevenir las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social.

**Artículo 4º.** Declárese el monumento a la Resistencia ubicado en la ciudad de Santiago de Cali en la calle 36 con carrera 46, como Patrimonio Cultural Material de la Nación.

**Artículo 5º. Vigencia:** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición anterior que verse sobre este tema.

De los honorables Congresistas,



Carmen Felisa Ramírez Boscán  
Coordinador Ponente  
Rpte circunscripción internacional



Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez  
Ponente  
Representante a la Cámara por Santander

### 11. TEXTO PROPUESTO:

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 4 de 2022

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

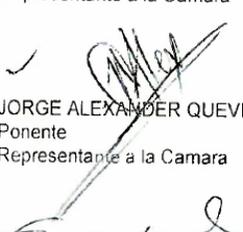
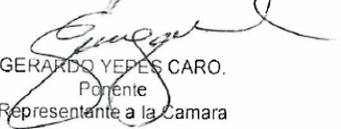
Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Señor Presidente,

Conforme a la designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, el día 6 de septiembre de 2022, como Ponentes para rendir informe correspondiente al proyecto de la referencia y en los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y lo contenido en la Constitución Política de Colombia, rendimos el informe de ponencia para primer debate, de acuerdo a las condiciones que sobre la materia se expresan en su contenido.

De los Representantes,

 BETSY PEREZ ARANGO Coordinadora Ponente Representante a la Cámara	 HECTOR DAVID CHAPARRO CH. Ponente Representante a la Cámara
 JAIRO HUMBERTO CRISTO C. Ponente Representante a la Cámara	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Ponente Representante a la Cámara
 GERARDO YEPES CARO. Ponente Representante a la Cámara	

## Contenido del Informe de Ponencia – Primer Debate

El presente informe de ponencia está estructurado de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la iniciativa.
- II. Observaciones a la iniciativa
- III. Objeto de la iniciativa.
- IV. Normatividad Constitucional y Legal
- V. Estructura del Proyecto de ley y modificaciones al contenido
- VI. Consideración de las Ponentes.
- VII. Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- VIII. Análisis sobre posible conflicto de interés.
- IX. Proposición.

### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara, es de origen parlamentario de la bancada del Partido de la U, firmado por los Honorables Representantes a la Cámara: Ana Paola García Soto, Wilmer Ramiro Carrillo M, Saray Elena Robayo Bechara, José Eliécer Salazar, Astrid Sánchez Montes de Oca, Milene Jarava Díaz Marulanda, Jorge Eliécer Tamayo, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Alexander Guarín Silva, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Teresa Enríquez Rosero, Diego Fernando Caicedo y los honorables Senadores de la República: Juan Carlos Garcés, José Alfredo Gnecco, Norma Hurtado Sánchez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, John Moisés Besaile Fayad, Berner Zambrano Eraso, Antonio José Correa y Juan Felipe Lemos. Publicada en la *Gaceta del Congreso* número 935 de 2022

Mediante oficio CSPCP 3.7 741-22 del 6 de septiembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designa los ponentes para primer debate así: coordinadora de ponentes honorable Representante Betsy Judith Pérez Arango, Ponentes: honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, Jairo Humberto Cristo Correa, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Gerardo Yepes Caro.

### II. OBSERVACIONES A LA INICIATIVA

#### Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación:

Según el oficio 2022013034120<sup>1</sup> del 9 de septiembre de 2022, publicado en la página de la Comisión Séptima, señala:

*Revisado el Proyecto de ley citado en el asunto de la presente comunicación y, una vez consultado por esta Oficina a las dependencias del Ministerio, Dirección de Ciencias, Dirección de Vocaciones y formación, Oficina Asesora Jurídica, nos permitimos informarle que el proyecto objeto de estudio es*

[1] Jaime León Gañán Echavarría. (2013) De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/naturaleza-juridica-derecho-salud-colombia.pdf>

[2] *Ibid.*

[3] Comunicado número 23. Corte Constitucional de Colombia. Junio 3 y 4 de 2020 En: <https://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/documentos/79d2b-c-163-de-2020.pdf>

<sup>1</sup> <https://www.camara.gov.co/cuidadores-discapacidad>

viable para esta cartera conforme a lo que expuso el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (subrayado fuera de texto).

Frente al artículo 16 del Proyecto de ley, y en el desarrollo del concepto; expresa que ya se cuenta con un fondo denominado -Fondo Francisco José de Caldas- cuyo objeto es: “para la financiación y promoción de la investigación en el país, por lo que no procedería la iniciativa de generar un nuevo “un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia” (subrayado fuera de texto). Por lo cual consideran en su concepto que el fondo que existe actualmente “cumple con los requisitos del Proyecto de ley llamado Fondo Francisco José de Caldas”. (pág. 4)

### **Consejería Presidencial para la Participación de las Personas en Discapacidad:**

La consejería, hace observaciones<sup>2</sup> sobre el articulado, el cual sintetizamos así:

Sobre el artículo 2° del Proyecto de ley, expresa que ya existe en el marco legal colombiano, y nos remite al artículo 5° numeral 5 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y al artículo 31 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), del cual Colombia es Estado parte<sup>3</sup>.

Sobre el artículo 3° del Proyecto de ley, sobre trabajo remoto, nos indica que se encuentra regulado por el Decreto 555 de 2022, en el artículo 2.2.1.6.6.7 y en el tema de educación, nos remite al artículo 8° de la Ley 1618 de 2013; en la Resolución Sena 1726 de 2014 –se adoptó la Política Institucional para Atención de las Personas con discapacidad- en su artículo 5 numeral 5, está incluido el tema de programas de formación para cualificar a los cuidadores.

A los artículos 6° y 7° del Proyecto de ley, señala “Propuesta que si bien favorece a la población con discapacidad a la fecha ya está contemplado en la Ley 1946 de 2019, cuyo objeto es: reestructurar el sistema paralímpico colombiano, armonizándolo con las normas internacionales vigentes”. (pág. 10).

Haciendo ahínco en “por otra parte, estos artículos no están directamente relacionado con la materia y objeto del Proyecto de ley 059 cámara, que pretende “... dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad”, pues como se anotó anteriormente, están centrados únicamente en la PcD y no en el cuidado”. (pág. 11).

Al artículo 13 del Proyecto de ley, llama la atención que modifican una Ley Orgánica como lo es la Ley 152 de 1994, por lo cual: “Según estos mandatos constitucionales, las Leyes Orgánicas, por su orden jerárquico no pueden ser reformadas por leyes ordinarias, pues se configuraría un vicio de inconstitucionalidad” (pág. 15).

Para terminar en conclusiones del concepto señalando “por ende, se solicita estudiar las

observaciones y/o sugerencias relacionadas en el presente concepto o proceder a su archivo”.

### **Servicio Nacional de Aprendizaje, (Sena).**

Presenta observaciones al Proyecto de ley, que consideramos los ponentes deben ser tenidas en cuenta y estas versan sobre:

“los artículos 13 y 14, mediante el cual se adiciona un numeral nuevo al artículo 9 de la Ley orgánica 152 de 1994 y modifica el inciso tercero del artículo 34 de la Ley Orgánica 152 de 1994, respectivamente, se contempla entrar a modificar una ley orgánica bajo una ley ordinaria”.

En ese sentido, nos citan dentro de su oficio un aparte de la Sentencia C-053 de 2019 de la Corte Constitucional:

“(…) el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

Dentro del texto de su oficio, nos entrega la siguiente información, que nos ayuda a tomar elementos para el Proyecto de ley, en beneficio de los cuidadores.

“Así mismo, el Servicio Nacional de aprendizaje (Sena), cuenta en su catálogo de formación con programas complementarios para Cuidadores Informales, con el fin de fortalecer aprendizajes y habilidades en el tema del cuidado. A continuación, relacionamos los cursos de formación complementaria que la entidad tiene dispuesto dentro de su oferta de formación para Cuidadores o Asistentes Personales de Personas con Discapacidad”:

33130173	PRACTICAS DE CUIDADO Y AUTOCUIDADO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES
33110067	CUIDADOS BASICOS A PERSONAS MAYORES
63710006	ABORDAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

**Fuente:** oficio Sena.

### **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**

Mediante comunicación número 20221000002091T<sup>4</sup> del 12 de septiembre del año en curso, hace las siguientes precisiones:

En el punto 1 de su comunicación sobre el Registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad (RLCPCD), expresa que desde el año 2010, esa entidad hizo entrega al Ministerio de Salud y Protección Social, porque es competencia de ese ministerio y se encuentra reglamentado mediante la Resolución 1239 de 2022. Dice además en la comunicación:

“El RLCPCD es la plataforma en la cual se registra la información resultante del procedimiento de

<sup>2</sup> <https://www.camara.gov.co/cuidadores-discapacidad>

<sup>3</sup> Oficio 20220130341201 de MinCit., 09/09/2022.

<sup>4</sup> <https://www.camara.gov.co/cuidadores-discapacidad>

certificación de discapacidad, a fin de establecer la caracterización y localización geográfica, en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional del solicitante. El RLCPD hace parte del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO)”.

Cierra el punto referido señalando lo siguiente sobre el artículo 2° del Proyecto de ley:

“Sin embargo, como se mencionó antes, el Ministerio del interior y el DANE no son las entidades encargadas del registro y, por tanto, puede no ser procedente encargarlas del proceso de ampliación y actualización de este para incluir la caracterización de la población cuidadora”.

### III. OBJETO DE LA INICIATIVA

Expresan los autores del Proyecto de ley, lo siguiente frente al objeto del mismo:

*Teniendo en cuenta la problemática descrita, el presente Proyecto de ley busca dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales y el uso de nuevas tecnologías.*

*Para esto se propone brindar programas de acceso laboral flexible para los cuidadores, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022, con el propósito de crear posibilidades de acceso al mercado del trabajo y puedan así desarrollarse también profesional y laboralmente.*

*Del mismo modo, se plantea que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implemente ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad.*

*Por otro lado, el Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad. Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.*

*De otra parte, se plantea exceptuar del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad y priorizarlos en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia. También se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores.*

*En este mismo sentido, se propone que los consejos territoriales de planeación cuenten con voceros de las agrupaciones de cuidadores de personas con discapacidad. Así mismo, se plantea la posibilidad que las gobernaciones de todos los departamentos, de acuerdo a las necesidades de la población con*

*discapacidad en el marco de su autonomía y de sus capacidades financieras, técnicas y estratégicas, cuenten con una secretaría de discapacidad, la cual se encargará de todos los asuntos relacionados con la formulación, implementación y promoción de políticas, programas y proyectos que beneficien o impacten a las personas con discapacidad y a sus cuidadores.*

*Adicionalmente, se señala que el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrolle e implemente proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia y sobre las personas que cumplen la labor de cuidado, que permitan la actualización permanente del panorama de las personas con discapacidad y sus cuidadores en Colombia. Esto, deberá ir acompañado con el desarrollo de un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia.*

*Finalmente, se establecen medidas para promover la eliminación de estereotipos de las personas con discapacidad y sus cuidadores, a través de la Alta Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, y la articulación con el sistema de medios públicos, para destinar espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad.*

Igualmente, los Congresistas autores, presentaron la siguiente justificación para dar trámite a este Proyecto de ley.

#### **Justificación.**

*La puesta en práctica de una perspectiva de salud diferencial implica la profundización del concepto de bienestar, para lograr una definición integral que reconozca la necesidad de participación de la población PCD y sus cuidadores. La dignificación de este sector de los ciudadanos se fundamenta en el fortalecimiento del acceso a programa de emprendimiento de vivienda, vinculación al sistema de salud y participación en el diseño de políticas públicas.*

*Por una parte, los cuidadores tendrán la posibilidad de tener acceso a programas de financiación de vivienda y de participación en cajas de compensación. Incluso en programas de vivienda prioritaria, lo cual facilitaría el cuidado de las PCD al organizar de manera estrategia la vivienda de sus cuidadores.*

*De igual modo, el proyecto busca promover la participación de las PCD tanto en los deportes como en la política. En principio, el fortalecimiento de la realización de eventos deportivos enfocados en las características de las PCD es un avance importante en el bienestar para este sector de la población. Por otro lado, también es relevante que estos ciudadanos se vean directamente involucrados en las políticas nacionales y locales. Para lograr el anterior objetivo, el proyecto propone que dicha participación de las PCD se dé de manera directa al ser tomados en cuenta en el diseño de los Planes de*

*Desarrollo Nacionales y en los Planes de Desarrollo Territoriales.*

*El asegurar la participación de las personas en situación de discapacidad en actividades de la sociedad, como el deporte y la política, es expresión de un sentido de bienestar social integral. Partiendo de la base de un enfoque de salud diferencial, que reconoce las diferentes condiciones en las que se encuentra la población colombiana. Poder asegurar la estabilidad económica de los cuidadores y la participación activa de las PCD, significa un avance indispensable para la dignificación de la ciudadanía, y con ello, el avance hacia un desarrollo integral y sostenible.*

#### **IV. NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

##### **CONSTITUCIÓN**

###### **Artículo 13**

*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán 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.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

###### **Artículo 47**

*El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.*

#### **LEGISLACIÓN**

Ley 361 de 1997, considerada la ley marco de discapacidad, por medio de la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación.

Ley 1145 de 2007, organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND).

Ley 1618 de 2013, ley estatutaria por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

#### **ACUERDOS INTERNACIONALES**

“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 y en Colombia mediante Ley 1346 de 2009.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aprobada mediante la Ley 762 del 31 de Julio de 2002. Declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2003.

“La Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-293 del 22 de abril de 2010.

#### **V. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY Y MODIFICACIONES DEL CONTENIDO**

El Proyecto de ley consta de 19 artículos incluidos la vigencia así:

<b>Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022</b>	<b>Articulado propuesto para primer debate</b>	<b>Justificaciones modificación/comentarios</b>
Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones	Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones	Sin modificaciones.
<b>TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</b>	<b>TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</b>	Sin modificaciones
Artículo 1°. <i>Objeto:</i> La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales así como el uso de nuevas tecnologías.	Artículo 1°. <i>Objeto:</i> La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales así como el uso de nuevas tecnologías.	Sin modificaciones

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>Artículo 2°. <i>Identificación de las personas con discapacidad y caracterización de sus cuidadores.</i> El Ministerio del Interior, a través del Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- ampliará y actualizará el actual sistema de registro de las personas con discapacidad, que permita además caracterizar a los cuidadores de dichas personas en todo el territorio nacional.</p> <p>Este sistema de registro deberá detallar información sobre la clasificación, tipo y grado de la discapacidad de la persona con discapacidad a cargo del cuidador, así como las condiciones profesionales, laborales y socioeconómicas del cuidador(a).</p>	<p>Se Elimina.</p>	<p>Hoy existe en el marco normativo colombiano, en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.</p> <p>Artículo 10, numeral 1, literal e): “Promover el sistema de registro de localización y <b>caracterización de las personas con discapacidad y sus familias</b>, e incorporar la variable discapacidad en los demás sistemas de protección social y sus registros administrativos;” (subrayado y negrilla fuera de texto)</p> <p>Artículo 5°, numeral 5. “Implementar mecanismos para mantener actualizado el registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad, integrados en el sistema de información de la protección social, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social”.</p> <p>Existe la Resolución 113 de 31 enero de 2020 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la certificación de discapacidad y el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad”.</p> <p>Se le está dando a través de este Proyecto de ley, una facultad al Ministerio de Interior y al DANE en los siguientes términos “<b>ampliará y actualizará</b> el actual registro de las personas con discapacidad”, cuando esas entidades no tienen hoy, asignada esta función, ya que es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, según la Ley 1618 de 2013 Artículo 10 numeral 1, de tal forma, que no podrían entrar a actualizar y ampliar algo que no le corresponde. (subrayado es nuestro).</p> <p>Esto en consonancia a la observación realizada por la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. Oficio No. OFI22-00098843 / GFPU 13100000 del 09/09/2022.</p>
<p>TÍTULO II</p> <p>DERECHO A PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES</p>	<p>TÍTULO II</p> <p>DERECHO A PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES</p>	<p>Sin modificaciones</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p><del>Artículo 3°. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento, así como de acceso laboral a través del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejante, para los cuidadores (as) que dediquen su tiempo productivo principalmente a las labores del cuidado, con horarios flexibles enfocados en resultados, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022 y/o cualquier otra norma que lo modifique.</del></p> <p><del>Dichos planes y programas enfocados al acceso laboral, deberán establecer un porcentaje mínimo de vinculación de cuidadores de personas con discapacidad en las entidades públicas.</del></p> <p>Las Instituciones de Educación Superior, de conformidad con la autonomía universitaria, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- u otras entidades públicas, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias para la realización del trabajo virtual, y se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.</p>	<p>Artículo 3°. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y las Instituciones de Educación Superior u otras entidades públicas, de conformidad con la autonomía universitaria, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias <u>laborales en las diferentes áreas de formación y el conocimiento</u>, al igual que <u>fortalezcan el desarrollo del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejantes</u>. Se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.</p>	<p>Ya existe la normatividad sobre lo expresado en el primer y segundo párrafo de este artículo (por lo cual se eliminan), en el tema de Teletrabajo, en las siguientes leyes:</p> <p>Ley 1221 de 2008 “Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”, Artículo 3° parágrafo 1. “Teletrabajo para población vulnerable. El Ministerio de la Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, formulará una política pública de incorporación al teletrabajo de la población vulnerable (Personas en situación de discapacidad, población en situación de desplazamiento forzado, población en situación de aislamiento geográfico, mujeres cabeza de hogar, población en reclusión, personas con amenaza de su vida).”</p> <p>Ley 2121 de 2021 “por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>Artículo 23</b> “Vinculación sector especialmente protegidos. Los empleadores que hagan uso de esta forma de ejecución del contrato de trabajo remota deberán promover la vinculación de jóvenes, mujeres, trabajadores y trabajadoras que sean pertenecientes a grupos étnicos y/o personas con discapacidad”.</p> <p><b>Artículo 24</b> Tareas de cuidados. Las personas que trabajen de manera remota y que acrediten tener a su cargo, de manera única, el cuidado de personas menores de catorce (14) años, personas con discapacidad o adultas mayores en primer grado de consanguinidad que convivan con el trabajador remoto y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada, con un autorización previa al empleador que permita la interrupción, sin el desmejoramiento de sus condiciones laborales.</p> <p>En el Decreto 555 de 2022, artículo 2.2.1.6.6.7.</p> <p>En el párrafo 3 se hacen modificaciones en el sentido que la capacitación que reciban, <b>sea en diferentes áreas de la formación y conocimiento</b>, no necesariamente en “el cuidado de la persona en condición de discapacidad” como lo establece la norma hasta el momento en la Resolución número 1726 de 2014 – SENA – artículo 5° numeral 5 “<u>Diseñar e impartir un programa de formación, para cualificar a los cuidadores de Personas con discapacidad.</u>” (subrayado es nuestro).</p> <p>La Ley 1618 de 2013 en su artículo 8°, numeral 3 “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el ente que haga sus veces, deberá establecer programas de apoyo y formación a los cuidadores, relacionados con el cuidado de las personas con discapacidad, en alianza con el SENA y demás instancias que integran el sistema nacional de discapacidad”.</p> <p>Numeral 4 “Implementar estrategias de apoyo y fortalecimiento a familias y cuidadores con y en situación de discapacidad para su adecuada atención, promoviendo el desarrollo de programas y espacios de atención para las personas que asumen este compromiso”.</p> <p>Se acoge algunos aportes del SENA, para ajustar el texto de este artículo los términos “las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano” y competencias en el “desarrollo del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejantes”.</p>
<p>TÍTULO III</p> <p>DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)</p>	<p>TÍTULO III</p> <p>DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>Artículo 4°. <i>Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad, registrados en la base de datos mencionada en el artículo 2° de la presente ley, quienes para llegar a ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 2 años, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para reparaciones locativas a las viviendas y adquisición de vivienda nueva por parte de los cuidadores de personas con discapacidad.</p> <p><b>Parágrafo Primero:</b> El cuidador deberá acreditar a la fecha de solicitar el beneficio del presente artículo y hasta cuando sea entregado el mismo que la persona que cuida se encuentren registrado en su núcleo familiar en la base de datos de Sisbén y en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD- o el registro que lo sustituya.</p> <p><b>Parágrafo Segundo:</b> Para ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.</p> <p><b>Parágrafo Tercero:</b> El beneficio que trata el artículo, será por una sola vez.</p>	<p>Se realiza ajuste al texto, sin cambiar la esencia del mismo.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Programas de vivienda no prioritaria.</i> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 2° de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Programas de vivienda no prioritaria.</i> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados de acuerdo al parágrafo 1 del artículo 4° de la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones.</p> <p>A la fecha de presentación del presente proyecto se encuentra Pendiente concepto MinVivienda.</p>
<p>TÍTULO IV DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COGNITIVA Y LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>TÍTULO IV DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>Se ajusta, de acuerdo al objeto y fin del Proyecto de ley.</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>Artículo 6°. <i>Deporte adaptado y paralímpico.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, como apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con discapacidad cognitiva con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Deporte adaptado y paralímpico.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de los cuidadores, y como una apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan con enfoque diferencial para promover programas y actividades de naturaleza deportiva para que los cuidadores de las personas con discapacidad, puedan participar en los eventos deportivos con fines competitivos, o educativos, o terapéuticos y/o recreativos de dicha población.</p>	<p>Se redacta de nuevo el artículo, atendiendo además las consideraciones que hiciera el Centro de Pensamiento del Partido de la U – doctora Isabel Rico.</p> <p>No sobra advertir que ya existe un marco jurídico sobre el deporte para la población en condición de discapacidad, en la Ley 1946 de 2019 y el Decreto 520 de 2021.</p> <p>Y el objeto del Proyecto de ley y su fin es <u>para dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad y este artículo se dirige específicamente a población con discapacidad</u>, por lo cual se pierde en esencia de lo que se busca con el.</p> <p>Se debe observar el artículo 158 de la Carta que dispone que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Así como del artículo 169 superior, según el cual “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Deporte adaptado a personas con síndrome de Down.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con síndrome de Down en Colombia con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos.</p>	<p>Se elimina.</p>	<p>Ya existe un marco jurídico, en la Ley 1946 de 2019 y el Decreto 520 de 2021.</p> <p>Además, que se recoge el aporte de la oficina del HR Jairo Humberto Cristo, quien recomienda unificar el artículo 6° y 7° en un solo.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley.</p> <p>Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley.</p> <p>Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.</p>	<p>Sin modificaciones.</p> <p>A la fecha de presentación del presente proyecto se encuentra pendiente concepto del MinDeporte.</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>TÍTULO V</p> <p>MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>TÍTULO V</p> <p>MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 9°. <i>Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuará del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 2° de la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas, y que no reciban remuneración alguna.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuará del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad, quienes acreditarán con el certificado de Sisbén y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), en todos los tipos de discapacidad establecidas, y que no generan ingresos o no cuentan con recursos económicos propios, que no reciban remuneración alguna.</p>	<p>Sin modificaciones.</p> <p>A la fecha de presentación del presente proyecto se encuentra pendiente concepto del Minsalud.</p>
<p>Artículo 10. <i>Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores inscritos en el registro establecido en el artículo 2 de la presente ley.</p>	<p>Artículo 10. <i>Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores de personas con discapacidad.</p>	<p>Se elimina el término <del>inscritos en el registro establecido en el artículo 2° de la presente ley</del>. Debido a que el artículo 2° se eliminó en su totalidad.</p> <p>A la fecha de presentación del presente proyecto se encuentra pendiente concepto Minsalud</p>
<p>Artículo 11. <i>Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.</p>	<p>Artículo 11. <i>Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.</p>	<p>Sin modificaciones.</p> <p>A la fecha de presentación del presente proyecto se encuentra pendiente concepto MinSalud</p>
<p>Artículo 12. <i>Actualización del plan decenal de salud pública.</i> El Gobierno nacional actualizará el plan decenal de salud pública, con el fin de incorporar el desarrollo de una red integral e integrada en salud, que incorpore la educación en discapacidad para la sociedad, así como para las y los cuidadores de personas con discapacidad que hacen parte de la presente ley</p>	<p>Se elimina</p>	<p>En Colombia se dictó el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, mediante la Resolución 1035 de 2022 del Ministerio de Salud.</p> <p>En el capítulo 10 numeral 2</p> <p>Pendiente concepto MinSalud</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>TÍTULO VI</p> <p>ACCESO EFECTIVO EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES</p>	<p>Se elimina</p>	
<p>Artículo 13. <i>Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo nacional.</i> Adiciónese un numeral nuevo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, así:</p> <p>ARTÍCULO 9°. CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN.</p> <p>(...)</p> <p>8. Dos (2) en representación de las personas con discapacidad y sus cuidadores, los cuales serán elegidos de ternas que presenten las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad.</p> <p>(...)</p>	<p>Se elimina</p>	<p>No se puede modificar con una ley ordinaria una ley orgánica, ya que tiene reserva de trámite y exigencias especiales.</p> <p>Nos debemos así remitir a los artículo 151 y 352 de la Constitución Nacional</p> <p>Ha dicho la Corte Constitucional, la “violación de la reserva de ley orgánica” cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. (Sentencia C-052 de 2015, reitera Sentencia C-600A de 1995)</p>
<p>Artículo 14. <i>Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo territoriales.</i> Modifíquese el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 34. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.</p> <p>(...)</p> <p>Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, y de personas con discapacidad o sus cuidadores.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo: Los cuidadores inscritos en el registro nacional de personas con discapacidad tendrán un espacio activo con voz en la formulación de los planes de desarrollo a nivel local y nacional y los planes decenales de salud pública.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>No se puede modificar con una Ley ordinaria una ley orgánica, ya que tiene reserva de trámite y exigencias especiales</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
<p>Artículo 15. <i>Creación de las secretarías de discapacidad.</i> Las gobernaciones de todos los departamentos, de acuerdo a las necesidades de la población con discapacidad en el marco de su autonomía y de sus capacidades financieras, técnicas y estratégicas, estudiarán la posibilidad de contar con una secretaría de discapacidad, la cual se encargará de todos los asuntos relacionados con la formulación, implementación y promoción de políticas, programas y proyectos que beneficien o impacten a las personas con discapacidad y a sus cuidadores.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>Viola el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Autonomía de las Entidades Territoriales</p>
<p>TÍTULO VII MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES</p>	<p>Se elimina</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 16. Proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollarán e implementarán proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia y sobre las personas que cumplen la labor de cuidado, que permitan la actualización permanente del panorama de las personas con discapacidad y sus cuidadores en Colombia.</p> <p>Parágrafo. Financiación a proyectos de investigación sobre discapacidad en Colombia. El Ministerio de Ciencia y Tecnología desarrollará un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>Se acoge el concepto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, oficio 20220130341201 del 09/09/2022.</p> <p>“Es de anotar que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación cuenta con el Fondo Francisco José de Caldas para la financiación y promoción de la investigación en el país, por lo que no procedería la iniciativa de generar un nuevo “un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia”</p> <p>Tal como lo ordena la Ley 1286 de 2009, en sus artículos 22, 23 y 24.</p>
<p>TÍTULO VIII DISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>TÍTULO VIII DISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p>	<p>Sin modificaciones</p>

Título y Articulado del Proyecto de ley – Gaceta del Congreso número 935 de 2022	Articulado propuesto para primer debate	Justificaciones modificación/comentarios
Artículo 17. <i>Eliminación de estereotipos en relación con las personas con discapacidad.</i> La Alta Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad desarrollará un programa de sensibilización dirigido al sector público y, con el fin de generar las herramientas que permitan la de eliminación de las barreras y estereotipos culturales, sociales y políticos que existen de la población con discapacidad y de sus cuidadores.	Se elimina	Existe la normatividad sobre este particular en el artículo 5° de la Ley 1618 de 2013.  Para este artículo, acogemos lo conceptuado por la Alta Consejería Presidencial para la Discapacidad.  “En tal sentido, debe reiterarse que los programas de sensibilización dirigido al sector público, ya es una obligación de todas las entidades públicas en todos los niveles, tanto del orden nacional como territorial en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad creado por la Ley 1145 de 2007” para este caso específicamente el artículo 5°.
Artículo 18. <i>Espacios gratuitos de televisión pública.</i> El Gobierno Nacional, a través de la RTVC- Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.	Artículo 18. <i>Espacios gratuitos de televisión pública.</i> El Gobierno Nacional, a través de la RTVC- Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.	No sufre modificaciones.
Artículo 19. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Artículo 19. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	No sufre modificaciones.

## VI. CONSIDERACIONES DE LAS PONENTES

En consideración de lo expresado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, frente al tema del Fondo (que trata el artículo 16 del Proyecto de ley inicial) queremos citar la Ley 1286 de 2009, artículos 22, 23 y 24; que establecen lo siguiente:

Artículo 22. *Fondo Nacional de Financiamiento Para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas.* Créase el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- cuyos recursos serán administrados a través de un patrimonio autónomo. Para estos efectos el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias- celebrará un contrato de fiducia mercantil previa licitación pública.

En ningún evento, los recursos del Fondo podrán destinarse a financiar el funcionamiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- ni de ninguna otra entidad pública.

Parágrafo 1°. El valor de la comisión fiduciaria se pagará con cargo a los rendimientos financieros producidos por los recursos administrados.

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- será el único fideicomitente del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la

Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas.

Artículo 23. *Régimen Contractual y Presupuestal del Fondo.* Los actos y contratos que celebre el Fondo se sujetarán a las normas de contratación del derecho privado subsidiariamente con las de ciencia y tecnología. La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos públicos que se transfieran al Fondo.

Artículo 24. *Recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas.* Los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas serán los siguientes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen a la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación y que se hubieren programado en el mismo, para ser ejecutados a través del Fondo.
2. Los recursos que las entidades estatales destinen al Fondo para la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación.
3. Los recursos provenientes del sector privado y de cooperación internacional orientados al apoyo de actividades de ciencia, tecnología e innovación.
4. Las donaciones o legados que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.

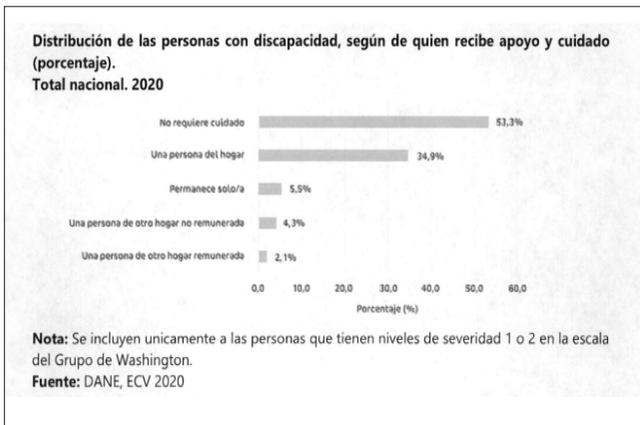
5. Los rendimientos financieros provenientes de la inversión de los recursos del patrimonio autónomo.

**En relación con las observaciones del DANE,** Es importante dejar algunos datos estadísticos aportados en su comunicación 20221000002091T del 12 de septiembre de 2022:

(Numeral 3) Para el 2021 hay 2.87 millones de personas con discapacidad (de 5 años o más), equivalente al 5% de la población del país.

(Numeral 5) según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021, evidencia que en los hogares donde reside al menos una persona con discapacidad, las personas dedican en promedio 6 horas y 11 minutos diarios a actividades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para el propio hogar. De los cuales en promedio son 3 horas y 24 minutos diarios para los hombres y 8 horas y 52 minutos diarios para las mujeres de este tipo de hogares.

(Numeral 6) el 34.9% de las personas con discapacidad cuentan con apoyo de una persona del hogar, el 4.3% cuenta con el cuidado de una persona no remunerada de otro hogar y el 2.1% cuenta con el cuidado de una persona de otro hogar de manera remunerada; el 5.5% de las personas con discapacidad permanecen solos aun cuando requieren de cuidado.



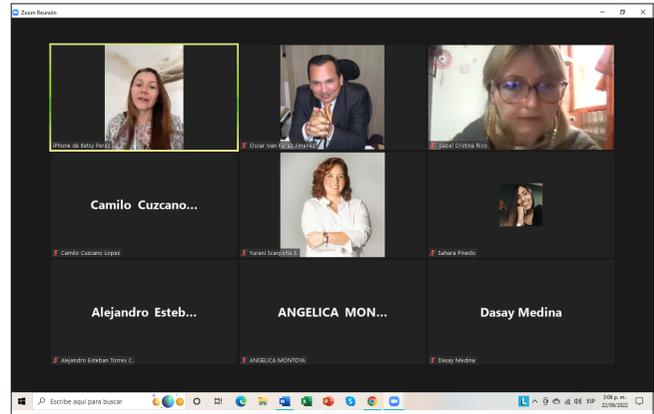
**Cuidadores de personas con discapacidad dentro del hogar, según sexo (cifras en miles de personas y porcentaje).**  
Total nacional. 2020

Sexo del cuidador	Cuidadores dentro del hogar de personas con discapacidad	
	Cantidad en miles	Distribución %
Total	885	100,0
Hombre	158	17,9
Mujer	726	82,1

**Nota:** Se incluyen únicamente quienes cuidan a las personas que tienen niveles de severidad 1 o 2 en la escala del Grupo de Washington. **Fuente:** DANE, ECV 2020

El 29.1% de las personas que brindan cuidado no remunerado a personas con discapacidad del hogar, tuvieron que dejar su empleo para dedicárselo al cuidado, solo el 70.9% no dejó de trabajar.

**Se atendió la invitación que hiciera el Centro de Pensamiento del Partido de la U,** a través de su coordinadora, doctora Isabel Rico; en este orden de ideas se llevó a cabo una reunión técnica, el día jueves 22 de septiembre de 2022, para escuchar los aportes, enriquecer la ponencia y tocar los temas relacionados con el articulado que se ha propuesto modificar, para ajustarse a las normas vigentes en Colombia.



De esta reunión técnica, se avanzó para llegar a consensos frente a:

La eliminación de los artículos 13 y 14; ya que, al modificar una Ley Orgánica, va en contravía en lo dicho por la Corte Constitucional y la Constitución Política de Colombia, no es viable dejarlos incluidos en el PL, por estar surtiendo esta un trámite de ley ordinaria.

De la misma manera, hay consenso frente a la eliminación del título VII y su articulado, ya que se acoge el concepto del Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología; la eliminación del artículo 17 acogiendo el concepto dado por la Alta Consejería Presidencial para la Discapacidad.

Hicieron además observaciones para considerar en el artículo 2º, 6º y 7º del PL, las cuales se acogieron parcialmente.

Ahora bien, **revisada todo el acervo normativo existente,** se procedió a realizar los ajustes al articulado, para evitar que se expidan normas que ya existen en el marco jurídico, tal es caso de los siguientes artículos:

A- Artículo 2º, se elimina; hoy existe un marco normativo amplio y suficiente en la Ley 1618 de 2013, tal como se explica en el numeral V de la presente ponencia.

B- Artículo 3º, se realiza modificaciones a los párrafos uno y dos del artículo, por existir las Leyes 1221 de 2008 y 2121 de 2021; que trata el asunto, se remite al numeral V de esta ponencia, para la explicación del caso.

C- Artículo 4º, se realiza un ajuste al texto para dar una mayor seguridad al complejo tema de los beneficiarios.

D- Artículo 5º, se reformula la redacción, ateniéndose a la modificación realizada en el PL, frente a la eliminación del artículo 2.

E- Artículo 7º, Se elimina, unificándose al artículo 6; existe un marco normativo en la Ley 1946 de 2019, además se redacta y modifica el título IV que contiene el articulado aquí señalado.

F- Artículo 10, se realiza ajuste al texto del articulado inicial, debido a que se eliminó el artículo del PL inicial.

G- Artículo 12, ya fue dictado el plan decenal de salud pública en Resolución 1035 de 2022 y allí se incluye el tema de cuidadores.

H- Título VI, Artículo 13, 14; se elimina ya que entra a modificar una Ley Orgánica, se explica en el numeral V de la presente ponencia.

I- Artículo 15, se elimina por violación al marco fiscal de mediano plazo y la autonomía territorial.

J- Título VII y artículo 16; se eliminan ya existe un marco normativo en la Ley 1286 de 2009.

K- Artículo 17, se elimina, ya existe marco normativo en la Ley 1618 de 2013.

En este orden de ideas, las explicaciones correspondientes a modificaciones y eliminación de artículos, se debe remitir al numeral V de la presente ponencia.

## VII. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

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

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que, una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa

legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del Proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”* (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de

estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Las Sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

*“La Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.”*

### VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el 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.

(...)

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

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

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés por quienes redactan la presente ponencia.

Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

**IX. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes a la Cámara, **dar primer debate al Proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Congresistas.

 BETSY PEREZ ARANGO Coordinadora Ponente Representante a la Cámara	 HECTOR DAVID CHAPARRO CH. Ponente Representante a la Cámara
 JAIRO HUMBERTO CRISTO C. Ponente Representante a la Cámara	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Ponente Representante a la Cámara
 GERARDO YEPES CARO Ponente Representante a la Cámara	

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 059 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales, así como el uso de nuevas tecnologías.

TÍTULO II

**DERECHO A PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES**

Artículo 2°. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y las Instituciones de Educación Superior u otras entidades públicas, de conformidad con la autonomía universitaria, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias laborales en las diferentes áreas de formación y el conocimiento, al igual que fortalezcan el desarrollo del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejantes. Se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.

**TÍTULO III**

**DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)**

Artículo 3°. *Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.* El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 2 años, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para reparaciones locativas a las viviendas y adquisición de vivienda nueva por parte de los cuidadores de personas con discapacidad.

**Parágrafo Primero:** El cuidador deberá acreditar a la fecha de solicitar el beneficio del presente artículo y hasta cuando sea entregado el mismo que la persona que cuida se encuentren registrado en su núcleo familiar en la base de datos de Sisbén y en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o el registro que lo sustituya.

**Parágrafo Segundo:** Para ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.

**Parágrafo Tercero:** El beneficio que trata el artículo, será por una sola vez.

Artículo 4°. *Programas de vivienda no prioritaria.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 2 de la presente ley.

**TÍTULO IV**

**DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Artículo 5°. *Deporte adaptado y paralímpico.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de los cuidadores, y como una apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan con enfoque diferencial para promover programas y actividades de naturaleza deportiva para que los cuidadores de las personas con discapacidad, puedan participar en los eventos deportivos con fines competitivos, o educativos, o terapéuticos y/o recreativos de dicha población.

Artículo 6°. *Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley.

Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.

**TÍTULO V**

**MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Artículo 7°. *Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.* El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuará del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad, quienes acreditarán con el certificado de Sisbén y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), en todos los tipos de discapacidad establecidas, y que no generan ingresos o no cuentan con recursos económicos propios, que no reciban remuneración alguna.

Artículo 8°. *Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.* El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores de personas con discapacidad.

Artículo 9°. *Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.* El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.

**TÍTULO VI**

**DISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Artículo 10. *Espacios gratuitos de televisión pública.* El Gobierno nacional, a través de la RTVC-Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

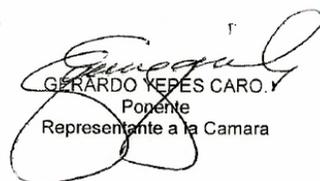
Ponentes,

  
BETSY PEREZ ARANGO  
Coordinadora Ponente  
Representante a la Cámara

  
HECTOR DAVID CHAPARRO CH.  
Ponente  
Representante a la Cámara

  
JAIRO HUMBERTO CRISTO C.  
Ponente  
Representante a la Cámara

  
JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.  
Ponente  
Representante a la Cámara

  
GERARDO YEPES CARO  
Ponente  
Representante a la Cámara

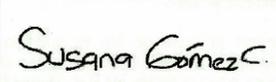
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país.*

Honorable Representante  
JAIME RAÚL SALAMANCA  
Presidente  
Comisión Sexta Constitucional  
Cámara de Representantes  
Bogotá

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 063 de 2022 Cámara.**

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 063 de 2022 Cámara**, “*por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país*”.

 H.R. Dorina Hernández Palomino Coordinadora Ponente	 H.R. Susana Gómez Castaño Ponente
--	---

**1. CONTENIDO**

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes a este contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del Proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del Proyecto de ley.
4. Sustento y Antecedentes normativos del Proyecto de ley.
5. Conveniencia del Proyecto de ley.
6. Pliego de modificaciones
7. Declaración de impedimentos
8. Proposición.
9. Texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes para primer debate del Proyecto de ley número 123 de 2022 Cámara.

**2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY**

El **Proyecto de ley número 063 de 2022 de Cámara** titulado “*Por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones*

*Educativas del país*”, fue radicado el día 27 de julio de 2022, por el honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D’ Arce ante la secretaría general de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 935 de 2022.

El presente Proyecto de ley es remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 20 de septiembre de 2022, fueron designados como ponentes los honorables Representantes Dorina Hernández Palomino (Coordinadora ponente), Susana Gómez Castaño y Diego Fernando Caicedo Navas.

### 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto de ley tiene como objeto principal, al tenor de su artículo primero, “*garantizar la protección de los derechos de las mujeres gestantes, las madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país, con el fin de que no se vean afectados sus derechos fundamentales y puedan seguir desarrollando sus actividades académicas sin poner en riesgo su vida, la del menor o feto en gestación*”.

La iniciativa en mención se compone de 8 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1°:** Objeto del Proyecto de ley.
- **Artículo 2°:** Garantía en el ingreso y permanencia de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.
- **Artículo 3°:** Prohibición de negar, suspender, expulsar, o cancelar la matrícula de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.
- **Artículo 4°:** Facilidades académicas para estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.
- **Artículo 5°:** Educación virtual – remota para estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.
- **Artículo 6°:** Reglamentación de la ley por parte del MEN.
- **Artículo 7°:** Plan de fomento para la educación de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.
- **Artículo 8°:** Vigencia y derogatorias.

### 4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

Además de lo anterior, como bien lo fundamenta la exposición de motivos del Proyecto de ley puesto a consideración en esta ponencia,

esta iniciativa se fundamenta en los siguientes fundamentos jurídicos:

#### ➤ **Tratados internacionales**

• **Convención sobre los Derechos del Niño**, esta Convención fue ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

#### - **Artículo 24**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

#### ➤ **Constitucionales**

• Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

• Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo

al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

- Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- Artículo 44. 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. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

#### - Legales

- Ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia):

- Artículo 7°. *Protección integral.* Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

- Artículo 8°. *Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes.* Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

### 5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La tendencia sociojurídica de la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres gestantes o en licencia de maternidad, así como de quienes gozan de la licencia de paternidad, ha avanzado progresivamente, al punto de aumentar en términos de tiempo los períodos de disfrute de estas prerrogativas, no solo con el fin de proteger los derechos de la vida que está por nacer o del recién nacido, quienes son sujetos de especial protección constitucional, social y por supuesto legal, sino así mismo proteger la vida, bienestar y demás derechos de la mujer y del hombre que deciden conformar un proyecto familiar a través del advenimiento de un nuevo integrante a sus vidas.

Sin embargo, como bien lo desarrolla el autor en la exposición de motivos del Proyecto de ley bajo análisis en la presente ponencia, la protección ha cubierto eminentemente el campo laboral, estableciendo el fuero de maternidad o estabilidad laboral reforzada para las personas que se encuentran en esta situación, dejando a un lado proteger los derechos de estas personas en el ámbito educativo, en donde se han visto avocadas a defender sus derechos vía jueces de tutela en última instancia, quienes en muchos casos determinan no proteger su vida académica en razón a que no pueden hacer extensiva la protección que existe en el ámbito jurídico laboral al ámbito académico. Precisamente, este Proyecto de ley pretende, como ya lo hicieron otros países (Paraguay, para citar un ejemplo cercano), crear un mecanismo de protección legal para las mujeres gestantes, en período de licencia maternidad y padres en período de licencia de paternidad para blindar sus derechos fundamentales, sobre todo el derecho a la educación, de las decisiones que toman las Instituciones de Educación cuando se encuentran en esta condición.

De hecho, la Sentencia T-393 de 2009 (Magistrado Ponente Nilson Pinilla), hace énfasis en que esta condición no es excusa para afectar negativamente la vida académica de los estudiantes, de tal manera que:

*El embarazo de una estudiante no es una situación que pueda limitar o restringir su derecho a la educación, por lo que, ni los manuales de convivencia de las instituciones educativas, ni el reglamento interno, pueden, ni explícita, ni implícitamente, tipificar negativamente el estado de gestación de una alumna. [...] En este orden de ideas, constituyen hechos discriminatorios todos aquellos que tengan por finalidad someter a una alumna embarazada a un tratamiento educativo distinto al de sus compañeros, limitar la asistencia a las aulas o excluirla del plantel educativo so pretexto de que su presencia trasgrede el manual de convivencia de la institución. Por ello, reitera la Corte que la adopción de cualquiera de tales medidas por parte de colegios, universidades o instituciones similares, implica la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, a la dignidad humana. (Corte Constitucional, Sentencia T-393, 2009).*

Estando lo anterior resuelto, la ausencia de normatividad al respecto de las limitaciones y prohibiciones que deberían tener en cuenta las Instituciones Educativas tratándose de la educación de mujeres y hombres en la condición anteriormente descritas, constituye una ventana para la vulneración de derechos como el derecho a la educación, los derechos de los NNA, entre otros, hecho que se busca mitigar con el presente Proyecto de ley.

La situación anterior resulta más apremiante cuando no se garantiza la protección debida a la vida que está por nacer y al recién nacido que depende física, biológica y emocionalmente de sus progenitores durante los primeros meses de vida (tal como se deduce del fuero de maternidad en el campo laboral). De hecho, la exposición de motivos del Proyecto de ley 124 de 2019 Senado, “por medio del cual se establece un mecanismo de apoyo a las mujeres en etapa lactante del régimen

subsidiado en salud, y se dictan otras disposiciones”, de autoría de varios congresistas en cabeza de la ex Senadora Emma Claudia Castellanos, recuerda que la OMS “ha señalado que “si prácticamente todos los niños fueran amamantados, cada año se salvaría unas 820.000 vidas infantiles”, puesto que a nivel del globo, solamente 45% de los recién nacidos es amamantado la primera hora posterior al nacimiento; únicamente un 40% de los menores de 6 meses disfruta de la lactancia exclusiva, y casi en este mismo porcentaje continúa la lactancia materna los primeros dos (2) años de vida.” (OMS, 2017, 10 datos sobre lactancia materna). Dado que no existen mecanismos para que las mujeres que recién han dado a luz puedan continuar sus estudios de manera remota, las Universidades optan por sugerir aplazamientos, exclusiones, fallas académicas injustificadas, entre otras opciones que alteran el derecho fundamental a la educación de la madre, del padre y la vida del menor. Es necesario entonces crear herramientas y mecanismos de flexibilización que permitan continuar con el goce y disfrute de estos derechos, reforzando la actividad de lactancia en un ambiente sano, así mismo, del período gestacional.

De hecho, el National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) es claro cuando, al estudiar el período gestacional, recuerda que hay situaciones que se denominan embarazos de alto riesgo, los cuales “pone en riesgo la salud o la vida de la madre o del feto. A menudo requiere atención especializada de proveedores especialmente capacitados” (NICHD, 2020). El riesgo se aumenta cuando se somete a la madre gestante a situaciones de estrés, físico o emocional, como el simple hecho de trasladarse en medio de las dificultades de movilidad urbana a las instituciones educativas, o presentar exámenes sin la debida flexibilización curricular en diversas áreas del conocimiento. Misma situación ocurre cuando, en recién nacidos que necesitan la presencia constante de la madre o el padre (los llamados bebés canguro), estos deben desplazarse, inclusive a pocos días de haber ocurrido el parto, a las instituciones educativas para presentar trabajos o exámenes, so pena de perder la asignatura, dinero, y parte de su avance académico.

En conclusión, el presente proyecto no solo es viable, sino que es necesario por cuanto permite avanzar en la consolidación de la materialización del derecho a la educación de las mujeres en Colombia que, además de proyectar una vida profesional, buscan articular esta aspiración académica con una vida familiar, en compañía de sus parejas y de sus hijos. Además de lo anterior, se generan vínculos más fuertes entre los padres y la vida que está por nacer o recién nacido, pues con educación virtual o remota en este período de tiempo crucial para la vida, se logra tener más tiempo de calidad que contribuye al desarrollo óptimo del menor.

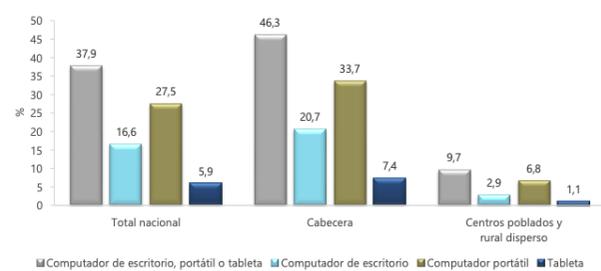
## 6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Se recomienda ampliar el artículo 5 concerniente a la educación virtual y remota para estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad teniendo en cuenta los retos y desafíos que presenta el país frente a la cobertura, accesibilidad y calidad del servicio dadas las condiciones y las características sociales, culturales y económicas de la población del país. Se deben brindar estrategias pedagógicas apropiadas para un desarrollo educativo óptimo que faciliten la comunicación alumno-profesor, el seguimiento académico, procesos de evaluación y los

materiales de apoyo al aprendizaje como textos y guías digitales.

En Colombia, según la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares realizada por el DANE, para 2021 el porcentaje de hogares que poseían computador de escritorio, portátil o tableta fue del 37,9% a nivel nacional, presentándose en las cabeceras municipales una proporción más alta con el 46,3%, mientras que en los centros poblados o rural la proporción fue de un 9,7%; dicho precedente pone en debate el hecho de que muchos estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad no cuentan con los elementos necesarios para recibir una clase virtual apropiada que cumpla con unas condiciones educativas para una formación de calidad fuera de la presencialidad las cuales se deben tener en cuenta.

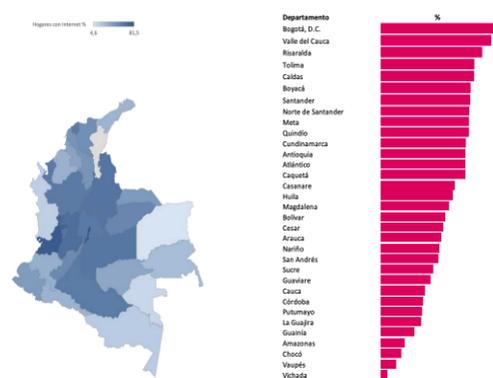
**Gráfico 2. Proporción de hogares con tenencia de computador y por tipo de dispositivo (de escritorio, portátil o tableta)**  
Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2021



Fuente: DANE, ECV.  
Nota: Los datos del presente indicador son tomados del módulo TIC de la Encuesta de Calidad de Vida 2021.

A partir de la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares realizada por el DANE, también se identificó que para la fecha el 60,5% del total de hogares a nivel nacional poseían conexión a internet, el 70% en cabeceras y el 28,8% en centros poblados y rurales. En las cabeceras el mayor tipo de conexión fue internet fijo y en centros poblados y rurales el tipo de conexión a internet fue móvil.

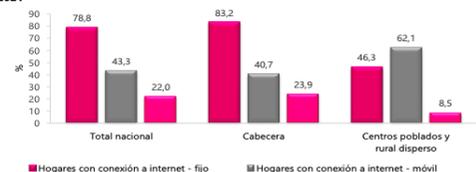
**Gráfico 6. Proporción de hogares con conexión a Internet**  
Total nacional, Departamental, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2021



Total nacional	60,5
Cabecera	70,0
Centros poblados y rural disperso	28,8

Fuente: DANE, ECV.  
Nota: Los datos del presente indicador son tomados del módulo TIC de la Encuesta de Calidad de Vida 2021.

**Gráfico 7. Proporción de los hogares que tienen acceso a Internet según tipo de conexión**  
Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2021



Fuente: DANE, ENTIC.

Los datos suministrados anteriormente dejan ver, que a pesar de que dicho modelo de virtualidad pudo haber mejorado incluso después de la pandemia las condiciones de conectividad de un porcentaje de la población tras la necesidad generada por el aislamiento, aun en el país es un reto hablar de cobertura a internet y acceso a herramientas tecnológicas.

Como señalan Saldanha y Limberger (2020), la protección legal a grupos definidos constituye el mecanismo implementado por los Estados para la integración social y equiparación de oportunidades, con el abordaje de un Estado constitucional de derechos y justicia que insta a la aplicación de los principios de igualdad formal y material para el desarrollo general como una fuerte exigencia de justicia social.

Particularmente, las mujeres gestantes y lactantes, gracias a la influencia que han tenido distintos instrumentos internacionales de protección de sus derechos, han sido reconocidas como un grupo de población vulnerable, merecedor, por tanto, de especial protección, y ello se ha visto reflejado en medidas legislativas que han establecido fueros en el orden laboral, de atención en salud o de tratamiento diferenciado cuando en esa condición son sujetos del sistema penitenciario.

No obstante, en el ordenamiento nacional no existen reglas ni legales ni jurisprudenciales, pues el tema hasta la fecha no ha sido abordado en ninguna sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional, que concreten medidas encaminadas a proteger y garantizar el derecho a la educación frente a la condición de gestación o lactancia en que se encuentre la mujer y menos aún, tratándose en el segundo caso de los beneficiarios de la licencia de paternidad.

En ese orden de ideas, no solamente resulta ajustado al ordenamiento constitucional, sino conveniente desde la perspectiva de la protección integral de los derechos de los grupos de especial protección constitucional, que el Congreso reglamente la garantía del acceso al derecho a la educación de quienes sean mujeres gestantes o lactantes o de los beneficiarios de las licencias de maternidad o paternidad.

**INCIDENCIA FISCAL:** El presente Proyecto de ley no genera erogaciones con cargo al presupuesto general de la nación ni de las entidades territoriales.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Después de analizado el articulado junto con la exposición de motivos presentada en el Proyecto de ley sometido a consideración, se considera necesario realizar los siguientes ajustes

Artículo	Modificación
<p>Artículo 5°. Ninguna Institución Educativa del país podrá negarse a brindar la opción de continuar con el proceso de formación académica de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad a través de medios virtuales o remotos. Tampoco podrán negarse a flexibilizar las actividades académicas de los estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las sanciones para las Instituciones Educativas que contravengan estas prohibiciones.</p>	<p>Artículo 5°: Ninguna Institución Educativa del país podrá negarse a brindar la opción de continuar con el proceso de formación académica de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad a través de medios virtuales o remotos. Tampoco podrán negarse a flexibilizar <b>las jornadas y actividades curriculares</b> de los estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.</p> <p><b><u>Para tal efecto el Ministerio de Educación deberá diseñar los lineamientos para la flexibilización de las actividades, reglamentar la sanción a las instituciones que incumplan lo señalado en el inciso anterior y en asocio con el Ministerio de Tecnologías de la información y comunicación establecer las rutas para proveer a instituciones y estudiantes de las herramientas tecnológicas que permitan desarrollar actividades académicas flexibilizadas remotas en épocas de gestación, lactancia y licencia de paternidad.</u></b></p>

**6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O CONFLICTO DE INTERESES**

El conflicto de intereses es una situación en la cual 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: es 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. También el que modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado el congresista.

b) Beneficio actual: es aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

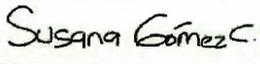
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En la medida en que el contenido de este Proyecto de ley no crea ningún beneficio particular, pues se trata de la garantía del acceso a un derecho a un grupo poblacional sujeto de especial protección constitucional, no se estima que dé lugar a que

se presente un conflicto de intereses por parte de ningún congresista.

## 7. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **dar primer debate y aprobar** el Proyecto de ley número 063 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.

 H.R. Dorina Hernández Palomino Coordinadora Ponente	 H.R. Susana Gómez Castaño Ponente
---	---

## 8. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063/2022 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de las mujeres gestantes, las madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país, con el fin de que no se vean afectados sus derechos fundamentales y puedan seguir desarrollando sus actividades académicas sin poner en riesgo su vida, la del menor o feto en gestación.

Artículo 2°. *Garantía en el ingreso y permanencia de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.* Todas las instituciones educativas del país deberán garantizar que las estudiantes que se encuentren en estado de gestación, o en período de lactancia, o los estudiantes que se encuentren en licencia de paternidad debidamente comprobada y certificada, gocen de los mismos derechos que los demás alumnos y alumnas en relación a su ingreso y permanencia, lo cual implica que las y/o los estudiantes que se encuentren en esta condición no pueden ser objeto de algún tipo de discriminación.

Artículo 3°. *Prohibición de negar, suspender, expulsar, o cancelar la matrícula de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.* Ninguna Institución Educativa puede utilizar el estado de gravidez, lactancia o licencia de paternidad en la que se

encuentre las o los estudiantes como causal de negación, suspensión, expulsión, o cancelación de la matrícula o alguna medida similar. El Ministerio de Educación reglamentará las sanciones a las cuales se verán expuestas las Instituciones Educativas que contravengan esta disposición.

Artículo 4°. *Facilidades académicas para estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.* Todas las Instituciones Educativas deberán contar con un plan metodológico para garantizar y facilitar la adecuada prestación del servicio educativo a las (los) estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad. Dicho plan deberá contener, entre otras disposiciones:

1. La adopción de herramientas tecnológicas para garantizar la asistencia a clases, presentación de trabajos, entre otras actividades académicas que el estudiante en esta condición deba realizar.
2. Un programa de flexibilización académica en el cual se adecúen todas las actividades académicas a desarrollar en el período de gestación, lactancia o licencia de paternidad de tal manera que permitan la culminación de los períodos académicos sin extensiones innecesarias e injustificadas, la adopción de cambios en las formas y fechas de presentación de las actividades académicas, evaluaciones, trabajos, entre otros aspectos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones académicas a cargo de los y las estudiantes que se encuentren bajo alguna de estas condiciones.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional por conducto de las Secretarías locales de educación vigilará el cumplimiento de esta disposición por parte de las Instituciones Educativas.

Artículo 5°. Ninguna Institución Educativa del país podrá negarse a brindar la opción de continuar con el proceso de formación académica de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad a través de medios virtuales o remotos. Tampoco podrán negarse a flexibilizar las jornadas y actividades curriculares de los estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.

Para tal efecto el Ministerio de Educación deberá diseñar los lineamientos para la flexibilización de las actividades, reglamentar la sanción a las instituciones que incumplan lo señalado en el inciso anterior y en asocio con el Ministerio de Tecnologías de la información y comunicación establecer las rutas para proveer a instituciones y estudiantes de las herramientas tecnológicas que permitan desarrollar actividades académicas flexibilizadas remotas en épocas de gestación, lactancia y licencia de paternidad.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley todos los

asuntos concernientes a la misma. Así mismo, creará un plan por conducto de las secretarías locales de educación para que aquellas instituciones educativas que no cuenten con los medios para adoptar las disposiciones de esta ley puedan hacerlo a la mayor brevedad posible.

Artículo 7°. *Plan de fomento para la educación de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad.* El Ministerio de Educación Nacional elaborará en los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley un plan para fomentar el ingreso de estudiantes en estado de gestación, en período de lactancia o con licencia de paternidad a los diferentes niveles de formación académica en el país. Este plan contendrá convenios con Instituciones de Educación Nacional para fomentar el acceso de esta población a programas de educación superior.

Artículo 8°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 H.R. Dorina Hernández Palomino Coordinadora Ponente	 H.R. Susana Gómez Castaño Ponente
---	---

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2022

En la fecha fue recibido el Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 063 de 2022 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES GESTANTES, MADRES EN PERIODO DE LACTANCIA Y PADRES EN LICENCIA DE PATERNIDAD EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL PAÍS"**.

Dicha ponencia fue firmada por los **Honorables Representantes DORINA HERNANDEZ (COORDINADOR PONENTE), SUSANA GOMEZ.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 548 / del 05 de octubre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

  
**RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
 Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 1214 - Viernes, 7 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Comisión Segunda al Proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara, por medio de la cual se declara el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones. ....	18
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 063 de 2022 Cámara por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en período de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país.....	34