



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 937

Bogotá, D. C., martes, 23 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 47 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

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior; se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “FUNDAMENTOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Eliminar la facultad que tienen las Instituciones de Educación Superior de carácter público en Colombia de realizar el cobro de los derechos de grado de los estudiantes para facilitar a los graduados no titulados la obtención de sus diplomas profesionales del nivel pregrado.

**Artículo 2º. Eliminación del cobro.** Las Instituciones Públicas de Educación Superior, no podrán realizar ninguna exigencia de cobro a los estudiantes por motivo de derecho a grado.

**Artículo 3º. Modifíquese el Artículo 122 de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992.** El cual quedará así: Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- Derechos de inscripción.
- Derechos de matrícula.
- Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- Derechos de grado.
- Derechos de expedición de certificados y constancias.

**Parágrafo 1º.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

**Parágrafo 2º.** Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

**Parágrafo 3º.** Se le prohíbe a las Instituciones Públicas de Educación Superior en Colombia la exigencia del pago de los derechos de grado consagrado en el literal e. del presente artículo.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas:

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

JUAN LORETO GÓMEZ SOTO  
Representante a la Cámara/Senador  
Departamento de La Guajira...

Jezmi Barraza Arraut  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Liberal

LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Casanare

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El numeral 13 del artículo 5° de la Ley 115 de 1994, establece que la educación en Colombia se desarrollará con miras a “La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo”. Según el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia, nuestro país cuenta con ochenta y cuatro (84) Instituciones oficiales de Educación Superior, distribuidas de la siguiente manera: Nueve (9) Instituciones Técnica Profesional, nueve (9) Instituciones Tecnológicas, treinta y dos (32) Instituciones Universitaria/Escuela Tecnológica y Treinta y cuatro (34) Universidades.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 13, numeral 2, literal c), dispone: “*La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita*”.

A través del presente proyecto de ley, se busca eliminar el cobro del derecho de grado a los estudiantes de Instituciones de Educación Superior de carácter público en Colombia, permitiéndoles la obtención del título que acredite que han cumplido totalmente con sus responsabilidades académicas, sin que ese pago se convierta en un obstáculo más para lograr la obtención de su título académico.

La Ley 749 de julio 19 de 2002, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, establece que las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, capacitan al estudiante dependiendo del ciclo, para la solución de problemas que demandan los sectores productivos y de servicios del país. Es por ello, que el Estado, debe ser garante de un mayor acceso de los ciudadanos capacitados a contribuir, sin limitantes, al sector productivo colombiano. Según el artículo 4° de la mencionada Ley 749 de 1992, “*Las instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológicas otorgarán los títulos correspondientes a los programas que puedan ofrecer...*”, es así, como el estudiante, se capacita y avanza en los procesos académicos que le permitan cumplir los requisitos exigidos y esto lo acredite para desempeñarse adecuadamente en los escenarios laborales.

La Constitución Política Colombiana, en el artículo 69, establece que “*Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley*”. Basado en esa autonomía, la Ley 30 de 1992 en su artículo segundo, consagra que: “*El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, fomenta el acceso y la graduación de los estudiantes y vela*

*por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior*”.

El Estado, para fomentar la graduación de los estudiantes, que han cumplido con todos los requisitos establecidos por la institución educativa, debe garantizar que un pago no sea el obstáculo para lograr ese fin. Actualmente no hay establecido un valor exacto como pago para el derecho a grado, existe un valor que oscila entre los setenta y dos mil seiscientos pesos (\$72.600), moneda legal hasta setecientos mil pesos (\$700.000), moneda legal, equivalente al 70% de un salario mínimo legal vigente. Puede que para algunos sea considerado un valor muy bajo, pero existen muchos estudiantes que no tienen la libertad financiera para pagarlo, y de esta manera recibir su diploma de grado para avanzar en el mundo laboral.

Según el Decreto 2663 de 1950, donde se establecen las disposiciones del trabajo en Colombia, el artículo 11 establece que “*toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley*”. Sin embargo, muchas personas, no han logrado acceder a este derecho, por las limitaciones que han tenido para alcanzar el título que les acredita que son competentes para desempeñar algún trabajo. Es por eso que, el cobro al derecho a grado, se convierte en una barrera al cumplimiento del derecho al trabajo, que supone una pérdida para el desarrollo social y económico del país.

Si bien es cierto que el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, faculta a las Instituciones de Educación Superior, para realizar diversos cobros, denominándolos derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, tales como derechos de inscripción, derechos de matrícula, derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios, derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente, **derechos de grado**, derechos de expedición de certificados y constancias; no pueden estos convertirse en una barrera adicional para acceder a la educación superior.

Es por eso que de acuerdo a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política, inciso quinto, “*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo*”.

Además, si miramos en países de Latinoamérica como en Uruguay, la **Ley 12.549 de 1958** que también es conocida como la Ley Orgánica de Educación Superior, en el artículo 66, donde expone la gratuidad de la enseñanza, manifiesta que “La



enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes, ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expenderán gratuitamente, libres del pago de todo derecho.”, dejando por sentado que la educación pública debe ser accesible, en todos los niveles y debe garantizar el avance y la culminación de los estudiantes.

De la misma manera, encontramos el caso de Ecuador, donde en la Ley Orgánica de Educación Superior, en el artículo 73, que por la cual se organiza el cobro de aranceles, de forma explícita la norma establece que “El cobro de aranceles, matrículas y derechos por parte de las instituciones de educación superior particular, respetará el principio de igualdad de oportunidades y será regulado por el Consejo de Educación Superior. **“No se cobrará monto alguno por los derechos de grado o el otorgamiento del título académico”**.”

En países como Nicaragua, la Asamblea Nacional, en la facultad de sus funciones, reguló en el presente año, a través de la Ley 1088, también determinada Ley de Reconocimiento de Títulos y Grados Académicos de la Educación Superior y Técnico Superior, en el artículo 9°, el Derecho de Titulación para el grado académico. A través de esta ley, se estableció que “*Las Universidades, Instituciones de Educación Superior o Centros de Educación Técnica Superior, podrán establecer un costo para la emisión o reposición de título de grado, el que no podrá exceder de mil quinientos córdobas (C\$ 1,500.00), más los cobros o aranceles por derechos de graduación que no podrán exceder de la mitad del valor del título, siempre y cuando el estudiante desee participar en dicha graduación.*” Este valor, que debe cubrir todos los gastos, equivale a un total de ciento sesenta y cinco mil ochocientos treinta y tres, noventa y seis pesos (\$165.833,96)

Esquemas como los de Uruguay y Ecuador, eliminan de forma permanente las barreras que tienen los estudiantes para completar sus estudios de forma completa. Casos como el de Nicaragua, a través de la regulación y unificación, ayudan a que el graduando sepa desde el inicio del curso de su carrera académica los costos que debe presupuestar para completar de forma integral sus estudios y determinar, según sus intereses académicos y formativos, la Institución de Educación Superior que mejor le convenga para su realización laboral.

Por todo lo anterior, expongo las razones por las cuales se busca que los educandos no sólo accedan a la educación gratuita, sino también, puedan obtener su título sin ningún tipo de obstáculo como la limitación económica. De igual forma, apegándonos a lo que dice la Carta Magna de nuestra nación, “*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*” Pero debemos ser conscientes que,

en Colombia, hay una gran cantidad de estudiantes, que ven la educación pública como una opción ante su dificultad financiera de costear sus estudios y, por ende, debe garantizarse que puedan terminarlos satisfactoriamente obteniendo su título.

C. R. M.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	27	de	Julio
		del año	2022
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	070	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HR Andres Calle		
	HR Juan Loreto Gomez, HR Juan C. Lozada		
	HR Jeami Barroza, HR Luis C. Ochoa, HR Hugo Archila		
SECRETARIO GENERAL			

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS.** Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.

**Parágrafo:** En los Reglamentos Internos de Trabajo, en las Convenciones Colectivas y/o Laudos Arbitrales podrá preverse otro tipo de sanciones siempre y cuando no sean más graves de las contempladas en el Código Sustantivo de Trabajo.

**Artículo 3°. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 112A. DESPIDO DISCIPLINARIO.** El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13,

previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.

Parágrafo: Para valorar la gravedad del incumplimiento, deberá tenerse en cuenta el tipo de deber profesional incumplido, las especiales características de la labor encomendada, la conducta observada por el trabajador, su antigüedad, el puesto desempeñado y la naturaleza de la infracción.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:

1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción.
2. La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.
3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.
4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.
5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron.
6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones, ya sea el recurso de apelación ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción o en ausencia de este, el recurso de reposición. Estos recursos no podrán ser entendidos como requisito para acceder a la jurisdicción.

No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.

Parágrafo: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.

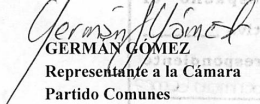
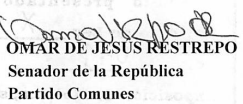
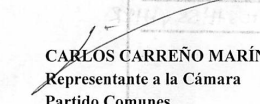
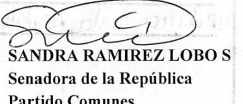
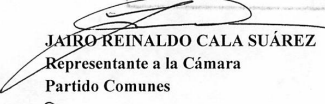
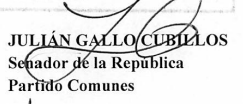
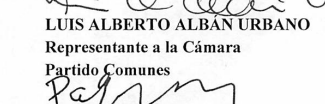
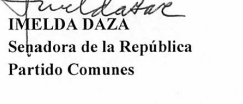
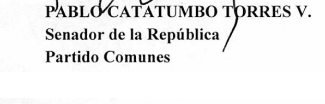
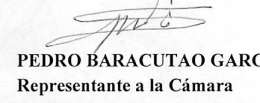
**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 108 número 16 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 108. CONTENIDO. El Reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:

**16.** Escala de faltas y procedimientos para su comprobación conforme el artículo 115; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,

 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Partido Comunes
 CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 SANDRA RAMÍREZ LOBO S Senadora de la República Partido Comunes
 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes	 IMELDA DAZA Senadora de la República Partido Comunes
 PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes	
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Introducción:

En 1991 la Constitución Política le ordenó al Congreso de la República la elaboración de un Estatuto del Trabajo a fin de garantizar el derecho fundamental a un trabajo digno, decente y seguro para todas y todos los trabajadores. Pese al mandato de la Constitución, por intereses político económicos, la mayoría de congresistas han incumplido la orden del Constituyente.

Han sido 31 años de reformas neoliberales que han precarizado los derechos de los asalariados e incrementaron las arcas de los patronos, con la adopción de medidas como la eliminación del régimen anualizado de las cesantías, la estafa de los fondos privados de pensiones a los ahorradores colombianos, la pérdida de antigüedad como elemento de estabilidad, el recargo nocturno, la tercerización laboral y un sin número de medidas empleadas para precarizar las relaciones laborales.

Hoy, en un nuevo escenario de un cambio, la bancada del Partido Comunes aporta al objetivo de garantizar un derecho al trabajo digno y decente, presentando un proyecto de ley en el que el derecho



fundamental al debido proceso sea respetado por los empleadores al finalizar la relación laboral.

Las disposiciones que se proyectan como ley, son producto del acumulado de acciones jurídicas que las y los trabajadores emprendieron y que desencadenaron en la orden de la sentencia C- 593 de 2014, en la que la Corte Constitucional ordena a que el despido con justa causa debe estar rodeado de las garantías propias del debido proceso.

La legislación actualmente vigente, esto es el Título IV del Código Sustantivo de Trabajo, contempla que el empleador, mediante el Reglamento Interno de Trabajo es quien impone la regulación para el mantenimiento del orden interno en las empresas y, específicamente, el artículo 115 dispone el procedimiento que se debe adelantar para la imposición de una sanción.

En razón a la forma como está redactado dicho artículo, además de ser restrictivo para los trabajadores, ha generado inseguridad jurídica en el mundo del trabajo, por las interpretaciones de las altas Cortes, pues la Corte Constitucional en varias Sentencias de tutela y de constitucionalidad –como se abordará posteriormente– señaló que era deber de los empleadores agotar un procedimiento que permita la defensa del trabajador ante una conducta que se le endilga y que es constitutiva de un despido. No así lo entiende la Corte Suprema de Justicia, para quien no existe la obligación del empleador, bajo las normas actualmente vigentes, de agotar un procedimiento de despido al ser este una facultad unilateral.

Por tanto, el proyecto ley pretende modificar algunas disposiciones en torno a los requisitos mínimos que deben tener los reglamentos internos de trabajo en relación con el procedimiento para aplicar una sanción disciplinaria al trabajador y solucionar la inseguridad jurídica derivada de la interpretación dispar entre la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de si es necesario o no adelantar un trámite previo a la finalización del contrato de trabajo por justa causa o a lo que se ha denominado por la doctrina el despido disciplinario.

El despido, es sin lugar a dudas uno de los episodios más complejos que se presentan en la relación de trabajo, Toyama (2003), sostiene:

*De los momentos más conflictivos de la relación laboral, el despido es el acto que tiene mayor impacto entre las partes y las relaciones laborales dado que se trata de una decisión unilateral del empleador que usualmente no tiene aceptación del trabajador y quiebra el principio de continuidad deseada por el Derecho Laboral. De allí que el grado de rigidez o flexibilidad de un país tiene como uno de sus principales rasgos los niveles de protección laboral ante un despido no ajustado a cada legislación: Reposición, indemnización, seguro de desempleo, etcétera. La subordinación o dependencia laboral supone que el trabajador se debe adecuar al ordenamiento empresarial y*

*seguir reglas de conducta mínima expresada en las políticas y procedimientos del centro laboral, un convenio individual o colectivo y las propias normas legales. Ante la falta de observancia de dichas reglas, corresponde la imposición de una sanción. Naturalmente, el ejercicio de dicha potestad disciplinaria no puede ser arbitraria: Debe ser razonable y observar el debido proceso (p. 120).*

La facultad de terminar el contrato de trabajo por justa causa surge del poder de subordinación que tiene el empleador frente al trabajador, sin embargo, dicho poder encuentra unas limitaciones a los derechos fundamentales del trabajador.

De otro lado, la Organización Internacional del Trabajo en 1982 expidió el Convenio 158<sup>[1]</sup> estableciendo en la Sección B. *Procedimientos Previos a la Terminación o en Ocasión de esta*, artículo 7º, la garantía de defensa frente a la decisión de finalizar el contrato por conductas atribuibles al trabajador:

*No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad.*

En consecuencia, este proyecto de ley pretende garantizar el derecho a la defensa de los trabajadores cuando se pretenda finalizar el contrato por la ocurrencia de una justa causa.

## II. Protección constitucional del trabajo:

El artículo 25 de la Constitución Política, es claro en manifestar que el trabajo debe gozar de una protección especial por el Estado, y toda persona tiene derecho a un empleo en condiciones dignas y justas.

Para este proyecto de ley, es pertinente manifestar que la Corte Constitucional ha desarrollado fuertemente la concepción del trabajo en un Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es oportuno traer a colación los criterios de la Sentencia C-1064 de 2001 para la protección al trabajo:

*La fórmula política del Estado social de derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del Estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público. Desde esta perspectiva, la sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultural, por lo que el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger*

[1] Si bien este Convenio no ha sido ratificado por Colombia, debe ser fuente auxiliar y criterio para la adopción de medidas legislativas.



*a las personas frente a peligros internos y externos por medio de la Policía, el Ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó, así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados.*

En consecuencia, el Estado deja de ser un simple árbitro de los actores que intervienen en el proceso productivo para entrar a regular distintos ámbitos del entorno laboral, por ejemplo, se ha regulado la existencia de un salario mínimo a fin de que su determinación no esté sometida a las fuerzas de la oferta y la demanda, “...como si el trabajo fuese una mercancía más entre las que ordinariamente se negocia en los mercados”<sup>[2]</sup>; se regula la edad apta para el trabajo, la jornada laboral máxima permitida, la capacidad para contratar, los derechos mínimos e irrenunciables, las facultades y límites derivados de la subordinación laboral, entre otros aspectos, bajo el reconocimiento de una relación asimétrica entre el empleador y trabajador, reconociendo la desigualdad estructural entre ambos actores como justificación para la adopción de medidas que protejan al más débil de la relación laboral.

De ahí que el artículo 1º del Código Sustantivo del Trabajo establezca como finalidad primordial de las normas laborales la búsqueda de la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

De otro lado, desde el preámbulo de la Constitución “...se anuncia como uno de los propósitos que animaron la expedición de la nueva Carta Política bajo la concepción del Estado como Social de Derecho, asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1º se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado” (Sentencia C- 107 de 2002) de allí que el Constituyente plasmara en el artículo 53 de la Carta Política los principios mínimos que garantizan la existencia de un trabajo en condiciones dignas y justas.

En este orden de ideas, cuando se afirma que el trabajo constituye uno de los principios fundantes

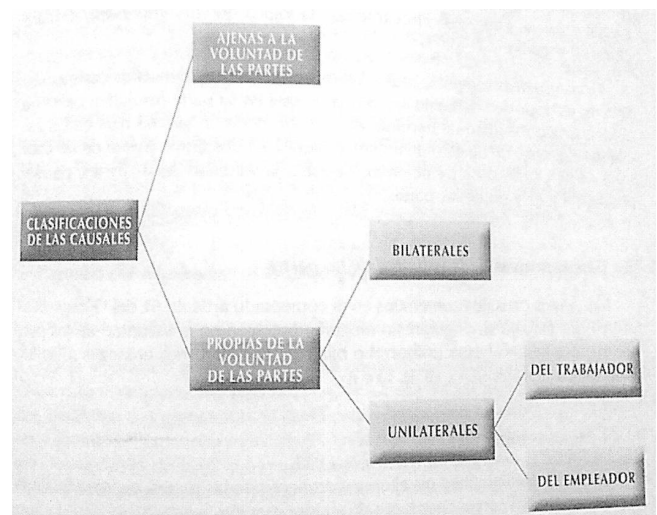
del nuevo Estado Social de Derecho y el trabajo deja de ser una mercancía la conclusión necesaria, a juicio de la Corte Constitucional (Sentencia C-107 de 2002), es la exigencia de unas condiciones mínimas que permita su realización en un contexto sin características humillantes o degradantes “...o que desconozcan los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución, y además que permita su realización en condiciones equitativas para el trabajador”.<sup>[3]</sup>

En consecuencia, el legislador no puede imponer límites al trabajo, pero sí puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo las condiciones que establecen los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

### III. Discusiones en torno a la terminación del vínculo laboral con justa causa sede judicial que se contraponen

Actualmente, en el país las causales para la terminación del contrato de trabajo se enlistan en el Capítulo VI del CST; en el artículo 61 se consagran nueve causales generales y en el artículo 62 se establecen las justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo por parte del empleador o trabajador.

A modo de síntesis en torno a las causas para la terminación del contrato de trabajo, según (Novoa & Borda, 2013) se propone la siguiente clasificación:



Obsérvese que la clasificación sugerida por los doctrinantes da cuenta de la existencia de causas para la terminación del contrato de trabajo por una voluntad ajena o entre las partes. En torno a la primera, es posible identificar en Código Sustantivo del Trabajo artículo 61 las causales ajenas a la voluntad de las partes, por ejemplo: (i) La muerte del trabajador, (ii) por liquidación o clausura definitiva de la empresa, (iii) por sentencia ejecutoriada y (iv) por suspensión de actividades de la empresa.

Respecto a las causas que surgen del acuerdo o los actos de las partes son: (i) Mutuo consentimiento, (ii) expiración del plazo fijo pactado, (iii) terminación de la obra contratada y (iv) cuando el trabajador no

[2] Sentencia C-252 de 1995.

[3] *Ibidem.*

regresa después de la suspensión de labores y (v) por aplicación de la terminación unilateral del contrato cuando se presentan las justas causas del artículo 7° del Decreto Ley 2351 de 1965 el cual modificó el artículo 62 del CST.

Este artículo prevé lo siguiente:

**Artículo 62.** *Terminación del contrato por justa causa.*

*Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo:*

A) *Por parte del empleador:*

1. *El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.*
2. *Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.*
3. *Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del patrono, de los miembros de su familia o de sus representantes, y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.*
4. *Tododaño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas.*
5. *Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar del trabajo, o en el desempeño de sus labores.*
6. *Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.*
7. *La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o aun por un tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.*
8. *El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.*
9. *El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores*

*análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del patrono.*

10. *La sistemática inejecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.*
11. *Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.*
12. *La renuncia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del patrono o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes.*
13. *La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada.*
14. *El reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa.*
15. *La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta días.*

*El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.*

*En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el patrono deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince (15) días<sup>[4]</sup>.*

Obsérvese que algunas de las justas causas para dar por terminada la relación de trabajo por parte del empleador, tienen soporte en el juzgamiento de conductas del trabajador como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13. A pesar de que el contrato de trabajo puede ser finalizado por parte del empleador aduciendo la existencia de una justa causa, el Código Sustantivo de Trabajo no impone la necesidad de agotar un procedimiento previo, pues en nuestro ordenamiento jurídico, el despido en materia de derecho laboral particular no constituye una sanción disciplinaria, pues prima la concepción de que en el contrato de trabajo incluye la condición resolutoria ante un incumplimiento, es decir, prima una concepción de orden civilista en desconocimiento de la autonomía relativa del derecho laboral.

Muestra de la postura sobre el despido, son las diferencias de criterios entre la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Laboral y las decisiones que la Corte Constitucional ha expedido en sede de control concreto y abstracto de constitucionalidad.

Para la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, el despido del trabajador no es considerado como una sanción disciplinaria, por lo tanto,

[4] Código Sustantivo de Trabajo, versión: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019323>.



no es obligatorio para el empleador adelantar el procedimiento aplicable para las sanciones disciplinarias. Dicha posición ha sido defendida históricamente por la alta Corte, pues a su juicio la terminación del contrato de trabajo está definida por normas diferentes a las que contemplan la sanción disciplinaria.

En Sentencia 40607 del 9 de septiembre de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Gabriel Miranda la Sala Laboral de la Corte señaló:

*El artículo 413 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que la censura sustenta parte de su argumentación, no permite la exégesis que esta propone, sino que justamente avala la jurisprudencia de la Corte de que el despido no es una sanción disciplinaria. Y así se dice porque dicho concepto no puede examinarse aisladamente sino en el contexto integral de dicho Código. En efecto, los artículos 104 y siguientes del estatuto sustantivo laboral, regula lo relativo a las prescripciones de orden que por intermedio del reglamento interno de trabajo deben regir en una empresa o establecimiento. Ninguna de ellas alude al despido; sí a las llamadas de atención, multas y suspensión de labores. El artículo 114 dispone que no se pueden imponer sanciones a los trabajadores que no estén previstas en el reglamento, convención colectiva, fallo arbitral o contrato de trabajo; y el despido, como ya se dijo, no encaja dentro de ese mandato, pues de lo contrario tendría que asegurarse, con equívoco desde luego, que, si en cualquiera de los instrumentos referidos no aparece el despido, el empleador queda imposibilitado para despedir a un trabajador.*

De otro lado (Mantilla & Vargas, 2003), sostienen que:

*De antaño, la Corte Suprema de Justicia, en punto a si el despido corresponde a una modalidad de sanción disciplinaria, ha señalado:*

*“[...] infatigablemente la Corte ha dicho que no es dable identificar el despido con una sanción, por cuanto dicho acto es una prerrogativa que dimana de la esencia misma del contrato –artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo–; en tanto que la sanción es una medida correctiva de la conducta del trabajador en el ámbito del trabajo que requiere para su imposición el agotamiento de un procedimiento previo –artículo 115 ibidem– y que, salvo que en el contrato, la convención colectiva de trabajo, el laudo arbitral u otro acto similar se establezca el proceder, las normas que refieren la terminación del contrato de trabajo no lo exigen (p. 347).*

Con base en estas posturas jurisprudenciales la definición del despido como sanción disciplinaria queda al arbitrio del empleador, pues para la Corte Suprema de Justicia el despido como sanción sólo es admisible cuando lo contempla el Reglamento Interno de Trabajo o cuando entre empleador y organización sindical deciden darle esas características al despido.

Contrario a la anterior postura, la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-299 de 1998<sup>[5]</sup>, teniendo de presente los argumentos expresados en la C-594 de 1998 amplió el conjunto de garantías en favor del trabajador al analizar algunas de las causales establecidas en el artículo 62 del CST indicando que el despido en determinadas circunstancias adquiere la connotación de sanción disciplinaria y por lo tanto, el empleador está obligado a escuchar previamente al trabajador en el ejercicio del derecho de defensa de este, así lo manifestó la Corte Constitucional:

*[...] Cuando ocurra una de las situaciones descritas en la norma, y una vez se haya oído al empleado, el empleador puede recurrir a la terminación del contrato a manera de sanción para el comportamiento reprochable del trabajador [...].*

*[...] Aunque la norma demandada autoriza al empleador para poner fin a la relación laboral en forma unilateral, ello no implica que su decisión esté cubierta por el ordenamiento incluso cuando es caprichosa o arbitraria. Para efectos de su aplicación es necesario que se surta un procedimiento previo que garantice al trabajador su derecho de defensa. La terminación del contrato de trabajo debe ser una resolución justa, razonable y proporcionada con la conducta asumida por el trabajador, que, para el caso de debate, es la violencia grave, la injuria o el maltrato contra el patrono, su familia, sus representantes o socios y vigilantes de la empresa.*

*Cabe agregar también, que, si el trabajador no está de acuerdo con la causal invocada por el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, bien puede acudir a la jurisdicción laboral a impugnar esa decisión; un juez se encargará de evaluar objetivamente los hechos que dieron lugar a la controversia, y determinará si la decisión adoptada se ajusta o no al ordenamiento.*

*Este es el último recurso, pues el propósito de la norma, dentro de un Estado Social de Derecho, es que, de acuerdo con una interpretación más favorable para el trabajador, sea ejercido el derecho de defensa, y se solucionen las controversias laborales a través del diálogo y los medios pacíficos.*

*Se trata, en últimas, de evitar que todos los conflictos sean materia de pronunciamientos judiciales, y conseguir que los problemas se resuelvan por un acuerdo de las partes, respetando el debido proceso.*

[5] Sentencia derivada de la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 62 N.º 3 del CST en donde se determina como justa causa para dar por terminada la relación de trabajo “todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador por fuera del servicio, en contra del empleador, de los miembros de su familia o de sus representantes y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores”. En esta ocasión la Corte declaró exequible el numeral 3 siempre y cuando exista la posibilidad de escuchar previamente a la imposición de la sanción al trabajador.



*Si, luego de confrontar las versiones sobre los hechos, el empleador concluye que en realidad estos existieron, y que su gravedad es tal que definitivamente entorpecen las relaciones laborales hacia el futuro, puede legalmente terminar de manera unilateral el contrato de trabajo; y el empleado, (afectado su derecho a trabajar, pues al momento de ejercer esta opción ya ha sido retirado de su puesto) si aún persiste en su descontento, podrá acudir a la jurisdicción laboral, para que el juez evalúe objetivamente los hechos y sus consecuencias, y diga la última palabra respecto al conflicto.*

*De otra parte, es preciso recordar que el Código Sustantivo del Trabajo exige en el parágrafo del mismo artículo 62 –declarado exequible por la Corte en la sentencia C- 594/97, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero–, que quien pretenda finalizar unilateralmente la relación de trabajo, debe dar a conocer a la otra la causal o el motivo de su decisión. Causal que, se repite, debe estar plenamente demostrada. En consecuencia, no es posible alegar con posterioridad, causales distintas a las invocadas (Negrilla y subrayado intencional).*

La necesidad de garantizar el derecho a la defensa del trabajador, previo a la decisión de finalizar el contrato de trabajo por justa causa fue reiterado en la Sentencia T-546 de 2000. Allí la Corte Constitucional encontró una vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa por la terminación del contrato de trabajo con justa causa sin haberse dado al accionante la posibilidad de ser escuchado previamente. En esta sentencia, se realizan las posturas jurisprudenciales en relación con las limitaciones que tiene el empleador para dar por terminado el contrato por justa causa a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales del trabajador. Esas limitaciones se refieren a la forma en cómo se debe llevar a cabo el despido, así como las causales que puede alegar el empleador, veamos:

[...] En cuanto a la forma como se debe llevar a cabo la terminación unilateral del contrato de trabajo, el empleador tiene diversas obligaciones, que esta Sala entra a analizar a continuación, interpretando armónicamente nuestro ordenamiento laboral, desde la óptica del derecho constitucional.

La primera de tales obligaciones consiste en manifestarle al trabajador los hechos por los cuales se va a dar por terminado el contrato, sin que le sea posible al empleador alegar hechos diferentes en un eventual proceso judicial posterior. Tal deber tiene, a su vez, dos propósitos fundamentales, por un lado, garantizarle al trabajador la oportunidad de defenderse de las imputaciones que se le hacen y, por otra, impedir que los empleadores despidan sin justa causa a sus trabajadores, alegando un motivo a posteriori, para evitar indemnizarlos.

Tanto la Corte Suprema de Justicia, como esta Corporación han confirmado en diversas decisiones judiciales, el carácter obligatorio de este

comportamiento y han precisado la forma como se debe llevar a cabo. La jurisprudencia de la primera, si bien ha aceptado en ocasiones la posibilidad de que el empleador comunique al trabajador la causal genérica legal del despido o los motivos fácticos del mismo,<sup>[6]</sup> en otras oportunidades ha manifestado que es más acorde con el deber de lealtad manifestarle al trabajador los motivos concretos de su despido y, en una tercera corriente jurisprudencial, ha sido aún más estricta, determinando que el empleador está en la obligación de comunicarle al trabajador las razones concretas para el despido. Confirmando esta tercera corriente jurisprudencial, ha dicho:

*“Si fuera permisible que en la carta de despido sólo se enumeraran las causales genéricas que traen el código o una determinada disposición para dar por fenecido justamente el contrato de trabajo, tendría la parte tanta amplitud para hacer encajar dentro de esas causales y ya en el juicio, cualquier comportamiento, actitud o manifestación de la parte afectada, que podría equivaler a justificar el despido con posterioridad a su realización, lo cual es a todas luces inadmisibles”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de noviembre 12 de 1986, M. P. Juan Hernández Sáenz).*

Esta Corporación comparte la posición de la anterior Sentencia, y ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que el empleador debe aducir razones fácticas concretas. Al respecto ha dicho:

*“La Corte Constitucional afirmó en la prononbrada sentencia, que el parágrafo del artículo 62 del C.S.T., debe ser interpretado de conformidad con el principio de la buena fe: No es suficiente que las partes se valgan de alguna de las causales enunciadas para tomar su decisión, pues es imperativo que la parte que desea poner fin a la relación exprese los hechos precisos e individuales que la provocaron. Así, la otra parte tiene la oportunidad de enterarse de los motivos que originaron el rompimiento de la relación laboral, en el momento en que se le anuncia tal determinación y, puede hacer uso de su derecho de defensa y controvertir tal decisión si está en desacuerdo”. (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz).*

**De este modo el derecho a la defensa extiende su ámbito de aplicación por fuera de los procedimientos administrativos y judiciales y se hace oponible a los empleadores particulares, cuando pretendan dar por terminado unilateralmente un contrato de trabajo por justa causa. En concreto, esta aplicación del derecho a la defensa presupone dos obligaciones concretas por parte del empleador. La primera, manifestarle al trabajador los hechos concretos por los cuales va a ser despedido y, la segunda, darle la oportunidad de controvertir las imputaciones que se le hacen. (Negrilla y subrayado intencional).**

[6] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sección Primera, Sentencia de diciembre 10 de 1990, M. P. Manuel Enrique Daza Álvarez.

La discusión en las altas Cortes se avivó mucho más a partir de la expedición de la Sentencia C-593 de 2014 la cual se pasará a explicar en los capítulos posteriores.

#### **IV. Decisiones constitucionales previo a la Sentencia C-593 de 2014:**

La Constitución Política de Colombia en el artículo 29 establece la garantía fundamental al Debido Proceso el cual debe ser observado en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. A pesar de que el Texto Superior señala que deberá observarse el debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, la Corte Constitucional ha extendido esa garantía en todos los ámbitos en donde se haga uso de la facultad de sancionar, indistintamente de si son personas de derecho público o privado.

El máximo Tribunal Constitucional del país en Sentencia T-433 de 1998, reiterada T-605 de 1999, expresó:

*El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esto significa que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase esta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso. Mandato que, dada su naturaleza, no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones. Razón que hace indispensable que los entes de carácter privado fijen unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso de este poder y que permitan al conglomerado conocer las condiciones en que puede o ha de desarrollarse su relación con estos. Es aquí donde encuentra justificación la existencia y la exigencia que se hace de los llamados reglamentos, manuales de convivencia, estatutos, etc., en los cuales se fijan esos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente. Se hace referencia a unas reglas mínimas que deben estar contenidas en estos reglamentos, para denotar que existen una serie de materias o áreas, en las que el debido proceso está constituido por un mayor número de formalidades y procedimientos, que integran ese mínimo irreductible que debe ser observado, a fin de proteger derechos igualmente fundamentales.*

En virtud de lo anterior, se siguió desarrollando esta línea jurisprudencial en las sentencias T- 470 de 1999, así como en la T-944 de 2000 y en la T-769 de 2005 para que se observen las garantías del debido proceso en los procedimientos en que los particulares tienen la facultad de aplicar sanciones o juzgar la

conducta de terceros indicando que *“no podría entenderse cómo semejante garantía, reconocida al ser humano frente a quien juzga o evalúa su conducta, pudiera ser exigible únicamente al Estado. También los particulares, cuando se hallen en posibilidad de aplicar sanciones o castigos, están obligados por la Constitución a observar las reglas del debido proceso, y es un derecho fundamental de la persona procesada la de que, en su integridad, los fundamentos y postulados que a esa garantía corresponden le sean aplicados”*.

Dentro de las garantías básicas del debido proceso que deben ser observadas por los particulares, la sentencia T-944 de 2000, reiterada en la T-917 de 2006 indicó los parámetros mínimos que deben ser observados, decantando que se debe asegurar por lo menos lo siguiente:

- *La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción;*
- *la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;*
- *el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;*
- *la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*
- *el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*
- *la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y*
- *la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones”*.

Ahora bien, la Corte Constitucional vía tutela ha conocido una serie de casos en los cuales trabajadores alegaron violaciones al debido proceso en la aplicación de sanciones disciplinarias o despidos, esta es la línea jurisprudencial que recogió la Sentencia C-593 de 2014:

**T-170 de 1999:** Se estudió el caso de un trabajador al servicio de una droguería que había sido sancionado por promover reuniones dentro de las instalaciones de la empresa. La Corte indicó que las facultades sancionatorias que se otorgan a los empleadores deben ser ejercidas razonablemente, en forma proporcionada a las faltas cometidas y plenamente demostrada la ocurrencia de la falta. Sumado a esto, se indicó que toda sanción debe estar



precedida de la posibilidad de ejercer íntegramente el derecho a la defensa y se evalúen las pruebas con que se cuenten. Se insistió, por parte de la Corte, que toda decisión debe estar plenamente motivada e indicar con claridad las normas legales o las disposiciones del reglamento interno de trabajo infringidas.

**T-433 de 1998:** La Corte indicó que el artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso debe aplicarse a todos los procedimientos administrativos o judiciales. Dicho mandato no sólo involucra a las autoridades públicas, sino en todos los campos en donde se haga uso de la facultad o poder disciplinaria. De ahí la exigencia sobre la existencia de los reglamentos, manuales en donde se fijen las garantías mínimas del derecho a la defensa y al debido proceso.

En esa sentencia la Corte analizó si el Comité de Ética Médica de una institución de salud había incurrido en irregularidades cuando investigó y sancionó a un profesional de salud por haberse ausentado de su trabajo durante el horario laboral y haber ingerido alcohol durante ese tiempo, imponiendo la sanción de no volver a ejercer en esa institución. El trabajador alegó que no se le había informado formalmente de la investigación, no se le permitió controvertir las pruebas y se le impuso la sanción más grave desconociendo el principio de proporcionalidad de la sanción.

En consecuencia, la Corte tuteló el derecho fundamental al debido proceso, indicando los requisitos que debe tener todo proceso de descargos.

**T-605 de 1999:** Se estudió una acción de tutela que interpuso un trabajador en contra de una empresa de Gas Natural, en el cual solicitaba la protección al derecho fundamental al debido proceso, al trabajo y a la libertad de asociación. En ese entonces, el empleador dio por terminado unilateralmente el contrato de trabajo, alegando la existencia de una justa causa, acorde con el artículo 7° del Decreto Ley 2351 de 1965, sin que se hubiese comprobado previamente. La Corte en su sentencia reiteró que el artículo 29 de la Constitución Política es aplicable a los procedimientos internos de las empresas en donde el despido se realiza por causas disciplinarias.

Indicó la Corte en el recuento realizado en la C-593 de 2014, lo siguiente:

*“el Tribunal reiteró que el artículo 29 de la Constitución Política es aplicable a los procesos internos adelantados en las empresas privadas tratándose del despido de sus trabajadores por causas disciplinarias, ello en razón a que el debido proceso es aplicable a toda actuación de carácter administrativo que sigan las empresas tanto del sector público, como del sector privado, cuando van a ejercer su poder sancionatorio frente a un trabajador, por la supuesta ocurrencia de una falta que amerite una sanción contemplada bien sea en la ley o en los reglamentos internos de trabajo. Adicionalmente, dice que esa facultad que tienen los*

*empleadores debe ser ejercida en forma razonable y proporcional a la falta que se comete y, estar plenamente probados los hechos que se imputan.*

**T-385 de 2006:** En esta sentencia se resolvió una acción que interpuso un trabajador en contra de su empleador alegando que se le estaban imputando faltas al reglamento de trabajo y nunca se le dio la oportunidad de ser escuchado previamente a la determinación de finalizar el contrato de trabajo. La Corte reiteró que el trabajador tiene derecho a conocer previamente los hechos que se le endilgan, así como la oportunidad de defenderse.

#### V. Sentencia C-593 de 2014:

En ejercicio del control de constitucionalidad, el ciudadano Edwin Palma Egea presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 34, 115 y 356 del Código Sustantivo del Trabajo. La Corte Constitucional, en el análisis de exequibilidad del artículo 115 del CST – procedimiento previo a la aplicación de sanciones disciplinarias– determinó que dicho artículo permite dos interpretaciones, una ajustada a la Constitución y otra que desconoce el Texto Superior. Al respecto, argumentó la Corte:

*[...] Observa la Sala que la norma ofrece dos posibles interpretaciones, una contraria al derecho al debido proceso consagrado en nuestra Constitución, y otra acorde con lo consagrado en el ordenamiento Superior.*

*En cuanto a la primera interpretación, podría pensarse que el artículo 115 consagra una simple formalidad de dar la posibilidad al subordinado de ser escuchado en forma previa a la imposición de la sanción establecida en el Reglamento de Trabajo. Esta interpretación de la norma, es contraria al derecho al debido proceso y a lo establecido por la jurisprudencia constitucional en lo relacionado con la necesidad de garantizar las prerrogativas inherentes al artículo 29 de la Constitución, en el ámbito de las relaciones laborales particulares.*

**Por el contrario, la norma puede ser interpretada de una forma acorde con el texto constitucional, en el sentido que cuando el legislador se refiere a que el trabajador debe ser oído previamente a la imposición de la sanción, debe entenderse que ello implica que deben respetarse las garantías propias del debido proceso.**

*Sobre el particular recuerda la Sala que el referido derecho constitucional se aplica no sólo a las actuaciones judiciales y administrativas del Estado, sino que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos para mantener el orden al interior de las organizaciones privadas. Ello, además, resulta de trascendental importancia cuando se trata de relaciones laborales en donde existe un alto grado de subordinación y el trabajador se constituye como la parte débil de dicha relación jurídica.*



*Por lo anterior, se hace indispensable que los empleadores fijen, en los Reglamentos Internos de Trabajo, unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso del poder de sancionar y que permitan a los trabajadores conocer tanto las conductas que dan origen al castigo como su sanción, así como el procedimiento que se adelantará para la determinación de la responsabilidad. Allí deben fijarse unos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente.*

*En efecto, tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, toda sanción impuesta por el patrono debe estar previamente consagrada en el reglamento, debe ser resultado de un proceso en el que se haya oído previamente al trabajador; en el cual se le haya permitido presentar pruebas y controvertir las que existiesen en su contra, la decisión debe estar motivada e indicar con claridad las normas de la ley o del reglamento de trabajo en las cuales hayan sido previstas las conductas imputadas y debe definir la responsabilidad del trabajador en la conducta imputada. De igual manera, en el caso en que proceda, permitirse que pueda ser revisada por el superior jerárquico de aquel que interpuso la sanción.*

*Adicionalmente, la facultad sancionatoria en cabeza del empleador debe ser ejercida en forma razonable y proporcional a la falta que se comete y, estar plenamente probados los hechos que se imputan [...] (Negrilla y subrayado intencional).*

En torno a los parámetros mínimos que deben ser observados en los Reglamentos Internos de Trabajo, dijo la Corte:

*En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido el conjunto de elementos mínimos que debe contemplar el Reglamento Interno de Trabajo al regular el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias que en él se contemplen, entre los que se encuentran (i) la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción, (ii) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. Aquí debe recordarse que el mismo Código Sustantivo del Trabajo dispone que tanto la conducta como su respectiva sanción deben encontrarse previamente consagradas en el Reglamento Interno del Trabajo, (iii) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados, (iv) la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos, (v) el pronunciamiento definitivo del patrono mediante un acto motivado y congruente, (vii) la imposición*

*de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y (viii) la posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquel que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción laboral ordinaria<sup>[7]</sup>.*

*En este orden de ideas, la Sala Plena de esta Corporación entiende que la interpretación acorde con los postulados constitucionales del artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, es aquella que impone al empleador que, en forma previa a la imposición de cualquier sanción contenida en el Reglamento del Trabajo, debe garantizarse el respeto de las garantías propias del debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la presente providencia [...].*

Si bien la Corte Constitucional interpretó de forma obligatoria el artículo 115 del CST lo cierto es que el cumplimiento de un debido proceso rodeado de las garantías del artículo 29 de la Constitución o las garantías mínimas de la jurisprudencia constitucional no están siendo cumplidas al interior de las empresas del sector privado y no existe disposición normativa expresa que habilite al Ministerio de Trabajo, en su función de policía administrativa laboral, de inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento del artículo 115 del CST interpretado de la manera en que lo realizó el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

#### **V. Derecho comparado:**

En determinados países la finalización del contrato de trabajo por justa causa exige que al trabajador se le dé la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa o como lo denomina la doctrina peruana, la *defensa del cargo*. De suerte que lo pretendido en este proyecto de ley tiene como parámetro adicional, las codificaciones laborales del Estado Español y de la República del Perú.

El artículo 52 del Estatuto del Trabajo Español, establece la “*extinción del contrato de trabajo por causas objetivas*” en donde se enumeran cinco supuestos normativos en los cuales el empleador puede terminar objetivamente o con justa causa la relación laboral.

Sin embargo, el Estatuto Español entiende que esas causales objetivas están relacionadas con el desempeño del trabajador y en su artículo 53 N.º 4 prevé la posibilidad de que el trabajador ejerza su derecho de defensa impugnando o recurriendo la decisión extintiva como si se tratase de un despido disciplinario.

En el artículo 54 se contempla lo siguiente:

*Artículo 54. Despido disciplinario.*

1. *El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empresario, mediante despido basado en un incumplimiento grave y culpable del trabajador.*

[7] *Ibíd.* Reiterada por la Sentencia T-917 de 2006.

2. *Se consideran incumplimientos contractuales:*
- a) *Las faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad al trabajo.*
  - b) *La indisciplina o desobediencia en el trabajo.*
  - c) *Las ofensas verbales o físicas al empresario o a las personas que trabajan en la empresa o a los familiares que convivan con ellos.*
  - d) *La transgresión de la buena fe contractual, así como el abuso de confianza en el desempeño del trabajo.*
  - e) *La disminución continuada y voluntaria en el rendimiento de trabajo normal o pactado.*
  - f) *La embriaguez habitual o toxicomanía si repercuten negativamente en el trabajo.*
  - g) *El caso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual o por razón de sexo al empresario o a las personas que trabajan en la empresa.*

Y en torno a la forma en que se debe realizar el despido, el artículo 55 del Estatuto Español establece que si el trabajador es afiliado a una organización sindical deberá darse apertura a un “*expediente contradictorio*” o lo que en nuestro país se conoce como un procedimiento de descargos.

El Tribunal Constitucional Español ha señalado que “*el derecho a no ser despedido sin justa causa, o causalidad del despido, forma parte del derecho al trabajo, en su vertiente individual, que la Constitución reconoce en su artículo 35*”. Esa necesidad de causalidad “*incluye la posibilidad de reaccionar frente a la decisión unilateral de despido, pues lo contrario debilitaría peligrosamente la consistencia del derecho al trabajo y vaciaría el Derecho que lo regula de su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social que caracteriza al Estado de Derecho*” (STCO 20/1994 de 27 de enero).

Debido a la ausencia de una normatividad sobre el despido disciplinario y a la poca jurisprudencia que se tiene en el país en relación con lo que se llama el despido disciplinario, debemos recurrir a jurisprudencia extranjera. Concretamente en España la figura del despido disciplinario ha sido desarrollado de forma expresa en sus codificaciones o estatutos laborales, así como en su jurisprudencia. Precisamente el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sentencia 2413/15 del 30 de septiembre de 2015 define el despido disciplinario, así:

*El despido disciplinario es una extinción por incumplimiento de las obligaciones contractuales del trabajador. Este matiz es relevante: Ha de tratarse de un incumplimiento referido a las obligaciones del trabajador derivadas de la existencia de un contrato de trabajo. Por tanto, se trata de incumplimiento de obligaciones laborales establecidas en el propio contrato, establecidas en el convenio colectivo, en la normativa laboral, o*

*en normas extra laborales que tienen repercusión en la prestación de trabajo. Lo que en ningún caso puede hacer el empresario es sancionar comportamientos privados o ajenos del todo a la relación laboral, o que no tengan ninguna relación con el correcto desarrollo de la misma”.*

Chamorro (2016) realiza un estudio sobre las causas que establece el artículo 54 del Estatuto del Trabajo Español encontrando unas “*cuestiones comunes*” sobre los criterios para adoptar una decisión de fondo. Al respecto se afirma:

*Tras analizar las causas del despido disciplinario debe señalarse que la doctrina de nuestro Tribunal Supremo impone una serie de requisitos para la existencia de causa justa para el despido disciplinario:*

- A. *La gravedad y culpabilidad, no bastando cualquier incumplimiento.*
- B. *Que para determinar si se dan o no los requisitos han de ponderarse todos los aspectos, subjetivos y objetivos, que concurran en el caso, así como los antecedentes y las circunstancias coetáneas que puedan darse.*
- C. *Que la máxima sanción que para el trabajador comporta el despido sólo puede imponérsele si ha realizado el acto imputado con plena conciencia de que su conducta afecta al elemento espiritual del contrato.*
- D. *Que para valorar la gravedad de los hechos probados debe tener en cuenta tanto el tipo del deber profesional incumplido, como las especiales características del trabajo desempeñado. Es decir, que es preciso individualizar la sanción al caso concreto enjuiciado, teniendo en cuenta la conducta observada por el trabajador, su antigüedad, el puesto desempeñado, la naturaleza de la infracción u otras circunstancias, así como el recíproco comportamiento de los demás intervinientes en los hechos, con el fin de obtener la debida proporcionalidad entre la falta eventualmente cometida y la sanción impuesta, objetivo último de la revisión jurisdiccional efectuada (p. 24).*

De otro lado, en América Latina, Perú es quizás más garantista que el Estado Español en relación con la manera en que el contrato de trabajo se extingue por causas atribuibles al trabajador, consagrando un procedimiento previo al despido. La Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL)<sup>[8]</sup> en el artículo 16<sup>[9]</sup> indica que el contrato de trabajo se extingue por el despido en los casos y formas permitidos por la ley.

[8] Disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_per\\_dec728.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dec728.pdf) (2 de marzo de 2020).

[9] Artículo 16º- Son causas de extinción del contrato de trabajo:  
(...) g) El despido, en los casos y forma permitidos por la ley (...).



De forma particular la LPCL en el artículo 23 enuncia dos causas relacionadas con la *capacidad* [10] y la *conducta* [11] del trabajador, así como la especificación de las faltas graves [12] que justifican la extinción del contrato de trabajo mediante el despido. Sin embargo, el estatuto laboral peruano – contrario a lo que ocurre en Colombia– sí establece la necesidad de agotar un procedimiento previo a la decisión de despido, dado que la facultad para terminar el contrato de trabajo tiene unos limitantes, y uno de ellos es el derecho fundamental de defensa en virtud del poder subordinante del empleador.

Establece la LPCL:

**Artículo 31.** *El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulan, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable*

[10] Artículo 23°. -Son causas justas de despido relacionados con la capacidad del trabajador:

- a) El detrimento de la facultad física o mental o la ineptitud sobrevenida, determinante para el desempeño de sus tareas;
- b) El rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores y bajo condiciones similares.
- c) La negativa injustificada del trabajador a someterse a examen médico previamente convenido o establecido por ley, determinantes de la relación laboral, o a cumplir las medidas profilácticas o curativas prescritas por el médico para evitar enfermedades o accidentes.

[11] Artículo 24. -Son causas justas de despido relacionados con la conducta del trabajador:

- a) La comisión de falta grave;
- b) La condena penal por delito doloso;
- c) La inhabilitación del trabajador.

[12] Es definida en el artículo 25 de la LPCL como la infracción cometida por el trabajador a los deberes esenciales que emanan del contrato de trabajo, haciendo irrazonable la subsistencia de la relación laboral. Allí se enuncian algunas de las causas que establece nuestro Código Sustantivo de Trabajo como (a) el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, el incumplimiento de órdenes relacionadas con las labores, la paralización intempestiva las actividades, así como el desconocimiento del reglamento interno de trabajo y seguridad e higiene industrial; (b) la disminución deliberada en el rendimiento de trabajo en cantidad o calidad; (c) el indebido uso de los bienes, herramientas y utensilios del patrón; (d) la violación del secreto profesional y/o industrial así como la prohibición de usar información falsa por parte del trabajador para sacar ventajas personales; (e) presentarse al sitio de trabajo en estado de embriaguez o alucinación; (f) la violencia, grave indisciplina, injuria en contra del empleador o sus compañeros de trabajo; (g) el daño intencional a los bienes muebles, inmuebles o fungibles del empleador y (h) el abandono del puesto de trabajo. Así mismo, en el artículo 26 se establece que “...Las faltas graves señaladas en el artículo anterior, se configuran por su comprobación objetiva en el procedimiento laboral, con prescindencia de las connotaciones de carácter penal o civil que tales hechos pudieran revestir”.

*tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia.*

*Mientras dure el trámite previo vinculado al despido por causa relacionada con la conducta del trabajador, el empleador puede exonerarlo de su obligación de asistir al centro de trabajo, siempre que ello no perjudique su derecho de defensa y se le abone la remuneración y demás derechos y beneficios que pudieran corresponderle. La exoneración debe constar por escrito (...).*

*La existencia de este procedimiento permite que el trabajador ejerza la defensa del cargo antes que el empleador lo sancione. Esa posibilidad es una manifestación de la garantía constitucional del derecho a la defensa, como parte integrante del debido proceso y predicable en cualquier procedimiento particular como el que se ejerce previamente al despido del empleado. Dicho derecho (debido proceso y defensa) sólo es exigible cuando la sanción sea un despido, más no para cualquier tipo de corrección disciplinaria (Toyama, 2009) [13].*

## VI. Consideraciones finales:

Las normas que regulan el Reglamento Interno de Trabajo, el procedimiento previo para aplicar una sanción, así como la terminación del contrato de trabajo por justa causa, son disposiciones normativas de antiquísima existencia e incluso antes de la Constitución Política de 1991 que le dio una connotación al trabajo como principio de la organización social y como derecho fundamental.

Al ser disposiciones preconstitucionales, la jurisprudencia de las altas Cortes, especialmente de la Corte Constitucional le ha dado un significado diferente a la facultad que tiene el empleador para aplicar sanciones y realizar el despido por justa causa. Aunado a lo anterior, el país no está en armonía con el contexto internacional, especialmente desde 1982 el Convenio 158 de la OIT prescribe la necesidad de hacer efectivo el derecho a la defensa, previo a la terminación del contrato por justa causa.

Sin embargo, la legislación colombiana de forma particular concibe las justas causas para la terminación del contrato como una manifestación de la voluntad del empleador en contradicción con el espíritu y la interpretación del artículo 62 del CST, pues la gran mayoría de las justas causas se soportan en el incumplimiento a las obligaciones y prohibiciones del trabajador.

Al no estar consagradas las justas causas como una sanción disciplinaria, los trabajadores quedan sumamente desprotegidos a la voluntad del empleador en el momento de valorar la decisión ante una falta infringida, pues del texto del CST no se desprende la necesidad de que el trabajador sea escuchado previamente, con el conjunto de garantías mínimas agrupadas en la Sentencia C-593 de 2014. Esto es de vital importancia, dado que una medida como la que se propone en este proyecto de ley, está orientada a que, a través de un procedimiento interno

[13] <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12196>.



en las empresas, los conflictos derivados por el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones del trabajador, no se trasladen automáticamente a la jurisdicción laboral –cuando no se está de acuerdo con la decisión de fondo– o a la jurisdicción constitucional –cuando se considera vulnerado el derecho fundamental al debido proceso–.

**Referencias bibliográficas**

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de junio de 1995). Sentencia C-252 de 1995. [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional, Sala Plena. (17 de junio de 1998). Sentencia C-299 de 1998. [M. P. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. (6 de julio de 1999). Sentencia T-470 de 1999 [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (17 de marzo de 1999). Sentencia T-170 de 1999 [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. Sala segunda de revisión (17 de marzo de 1999). Sentencia T-605 de 1999 [M. P. Alfredo Beltrán Sierra].

Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión (15 de mayo de 2000). Sentencia T-546 de 2000 [M. P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión (4 de mayo de 2000). Sentencia T-499 de 2000 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión (24 de julio de 2000). Sentencia T-944 de 2000 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sala Plena (10 de octubre de 2001). Sentencia C-1064 de 2001 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. Sala Plena (14 de febrero de 2002). Sentencia C-107 de 2002 [M. P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión (25 de julio de 2005). Sentencia T-769 de 2005 [M. P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión (9 de noviembre de 2006). Sentencia T-917 de 2006 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión (22 de mayo de 2006). Sentencia T-386 de 2006 [M. P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Plena (20 de agosto de 2014). Sentencia C-593 de 2014 [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Chamorro, O. (2016). El despido disciplinario. Tesis en relaciones laborales y recursos humanos de la Facultad de Ciencias del Trabajo Universidad de Valladolid España.

Mantilla, G., Vargas, D. (2013). Cap. 10 Reglamento Interno de Trabajo. En *Compendio teórico práctico de derecho del trabajo* (pp. 342-354). Bogotá, Colombia: Legis Editores S. A.

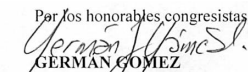
Novoa, A., Borda, E. (2013). Cap. 6 Terminación del Contrato. En *Compendio teórico práctico de derecho del trabajo* (pp. 212-266). Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.

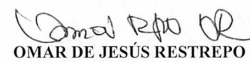
Toyama, J. (2003). El despido disciplinario en el Perú. Ius la revista número 38, 120-154.


Estatuto de los Trabajadores, España. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WBTEXT/37817/64929/S94ESP01.htm> (3 de marzo de 2020).

Ley de Productividad y Competitividad Laboral de la República del Perú. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_per\\_dec728.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dec728.pdf) (3 de marzo de 2020).


Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STCO 20/1994 de 27 de enero). Disponible en: [http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2537#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2537#complete_resolucion&fundamentos) (3 de marzo de 2020).


Por los honorables congresistas,  
  
**GERMÁN GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

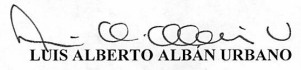
  
**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
 Senador de la República  
 Partido Comunes

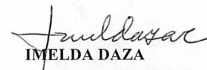
  
**CARLOS CARREÑO MARÍN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

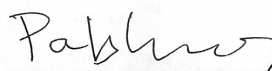
  
**SANDRA RAMIREZ LOBO S**  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes


  
**JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

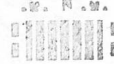
  
**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
 Senador de la República  
 Partido Comunes

  
**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

  
**INIELDA DAZA**  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes

  
**PABLO CATATUMBO TORRES**  
 Senador de la República  
 Partido Comunes

  
**PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes


**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**  
 El día 27 de Julio del año 2022  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 071 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito por HR Germán Gómez  
HR Carlos Carreño, HS Sandra Ramirez  
HR Jairo Cala, HS Julián Gallo y otros HS y HR  
**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE  
2022 CÁMARA**

*por medio del cual se establece la norma de calidad del aire para la vida y la protección de la atmósfera.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Esta Ley tiene como objeto establecer los principios que orientan la calidad del aire dirigidos a la prevención y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de garantizar un ambiente sano, así como evitar o minimizar los riesgos o daños que puede producir la exposición a los contaminantes en la atmósfera sobre seres humanos, medio ambiente y bienes de cualquier naturaleza.

**Artículo 2º. Principios generales.** Los principios generales que orientan la calidad del aire son:

1. **Principio de prevención.** Dentro de sus respectivas competencias, cada autoridad adoptará las medidas de prevención o mitigación antes que la concentración de la contaminación atmosférica cause un daño en la vida y salud de las personas o en el ambiente. La gestión integral de la calidad del aire se debe realizar antes que los niveles de contaminación comiencen a causar daños en la salud de las personas. Los particulares se esforzarán en contribuir a evitar y reducir la contaminación atmosférica.
2. **Principio de precaución.** Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a la vida y salud de las personas, a los ecosistemas y bienes de cualquier naturaleza, por la concentración de contaminantes en la atmósfera, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución, según el cual la falta de certeza científica absoluta no será razón para adoptar medidas eficaces para impedir el daño.
3. **Principio de protección de la atmósfera.** Es fundamental para la vida reducir la dependencia de combustibles fósiles. La planificación, desarrollo y ejecución de las diferentes políticas sectoriales incluirán consideraciones sobre la protección de la atmósfera por su carácter fundamental para la vida humana y natural, así como la salud de las personas. Igualmente, se promoverá la aplicación y difusión de tecnologías, conocimientos especializados y saberes del común, prácticas y procesos ecológicos relativos a la protección de la atmósfera.
4. **Principio de igualdad.** Todas las personas naturales sin distinción de clase serán beneficiarias de las iniciativas de conservación de la atmósfera, especialmente

aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Las medidas de descontaminación incluirán todos los sectores y fuentes de contaminación fijas y móviles, la restricción temporal del parque automotor también debe incluir la flota diésel.

5. **Principio de oportuna información.** Es obligación de las autoridades ambientales y entidades territoriales, mantener informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre el estado de la calidad del aire, las consecuencias de la contaminación atmosférica de cada momento para la salud, las medidas de prevención y reducción implementadas. La información debe ser oportuna y de fácil entendimiento para el ciudadano común. Así mismo, deberán divulgar los estudios, inventarios de emisiones e investigaciones con sus anexos, relacionados con calidad del aire.
6. **Principio de participación.** Priorizar mesas y espacios de participación con diferentes actores públicos, privados, la academia y la ciudadanía para:
  - a) Elaborar planes para mejorar la calidad del aire, cumplir objetivos y obligaciones.
  - b) Incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.
  - c) Fortalecer la capacitación a los actores y los sistemas de información, estrategias de comunicación y difusión de información.
  - d) Hacer control social, enfocado en la prevención y control de la contaminación del aire.

**Artículo 3º. Nivel de inmisión o calidad del aire.** La calidad del aire o el nivel de inmisión en Colombia se regirá por los valores guía de la Organización Mundial de la Salud para los contaminantes criterio material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.

**Parágrafo:** El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ajustará los rangos de concentración para declarar los niveles de prevención, alerta o emergencia y los puntos de corte del índice de calidad del aire de los contaminantes criterio; teniendo en cuenta los niveles máximos permisibles definidos en este artículo.

**Artículo 4º. Concentración de partículas en la norma de calidad horaria.** La norma de calidad horaria, o nivel de inmisión por hora, se expresará con base en el valor de concentración de gases y partículas en una hora.

**Artículo 5. Derecho de información del público.** Las entidades territoriales con Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA) deberán garantizar que la comunidad tenga conocimiento

exacto, oportuno y completo de las condiciones atmosféricas que se registran con ocasión de las emisiones de todo tipo de contaminantes y de gases de efecto invernadero. Además, deberán indicar el nivel a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud de los sectores especialmente vulnerables de la población y que requiere el suministro de información inmediata y apropiada.

Las entidades territoriales, en el ámbito de sus competencias, tomarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que el público en general y las entidades interesadas tales como las organizaciones ecologistas, empresariales, de consumidores y sanitarias, reciban información adecuada y oportuna acerca de la calidad del aire, de los planes y programas para la protección de la atmósfera y el seguimiento a los planes de descontaminación del aire. Esta información se suministrará de forma clara y comprensible a través de medios de difusión fácilmente accesibles, incluido Internet.

Esta información incluirá obligatoriamente:

1. La situación de la calidad del aire en relación con los objetivos de calidad vigentes para cada contaminante.
2. Específicamente informarán cuando se sobrepasen los objetivos de calidad del aire, además la entidad territorial afectada informará también a los órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y al Ministerio de Salud.
3. Los estudios sobre calidad del aire y salud con sus anexos, realizados por las instituciones del estado o con presupuesto público.
4. Los municipios con población superior a 50.000 habitantes, dispondrán de datos para informar a la población sobre los niveles de contaminación y la calidad del aire.
5. Información sobre los resultados de los controles realizados a fuentes fijas y móviles por parte de las autoridades ambientales.

**Artículo 6°. Memoria de sostenibilidad.** Todas las instituciones del Estado, las entidades territoriales obligadas a tener Sistema de Vigilancia de Calidad del Aire y las entidades privadas que producen contaminación del aire, tienen la responsabilidad de incluir en la rendición de cuentas sus emisiones atmosféricas y las acciones llevadas a cabo para la reducción de las mismas. Así mismo, deberán incluir en sus planes de acción un documento público o memoria de sostenibilidad con los criterios, compromisos y actividades en materia ambiental.

**Artículo 7°. Formación de capital social.** Es obligación del Gobierno nacional formar ciudadanas y ciudadanos desde la básica

secundaria en ser expertos en la calidad del aire, en el seguimiento de los indicadores y de los planes de descontaminación, en hacer exigibilidad de un aire óptimo para la salud y conocer las afectaciones en la salud, tiempos de exposición y concentración de contaminantes.

**Artículo 8°. Contaminantes de segundo grado.** Los contaminantes de segundo grado, deberán ser incluidos en los inventarios de emisiones atmosféricas. Es deber de las autoridades realizar control y reducción de las emisiones de los contaminantes secundarios, aun cuando afecten o no el nivel de inmisión, porque generan daño a la atmósfera o contribuyen al agravamiento del efecto invernadero o cambio climático global.

**Artículo 9°. Escenario de riesgo.** La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias en Salud y los Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta, incluirán la contaminación atmosférica como escenario de riesgo, así como en los estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial referidos en el Artículo 3° del Decreto 1807 de 2014.

**Artículo 10. Plan de vigilancia epidemiológica.** El Ministerio de Salud establecerá los municipios que deban presentar un plan de vigilancia epidemiológica teniendo en especial consideración, las épocas y sitios de alta contaminación, así como, los sujetos de especial protección constitucional como los niños, los adultos mayores, personas con enfermedades cardíacas, pulmonares o respiratorias como las afectadas por el Covid-19, entre otros.

El Ministerio de Salud deberá definir cuáles serían las consecuencias en la salud de la comunidad, de la exposición a una cantidad de emisiones de material particulado que supere los límites establecidos, durante pocas horas al día a lo largo de muchos años, sin que haya tiempo para declarar los niveles de alerta.

**Parágrafo.** En el marco del plan de vigilancia epidemiológica, deberán presentarse informes periódicos sobre el estado de salud de las personas mayormente expuestas en los municipios con esta obligación.

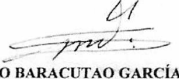
**Artículo 11. Día del aire para la vida.** El 7 de septiembre será el día del aire para la vida. El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Ministerio de Transporte dispondrán los recursos necesarios para realizar campañas de educación ambiental y concientización sobre los daños y riesgos causados en la salud por la inmisión de aire contaminado.

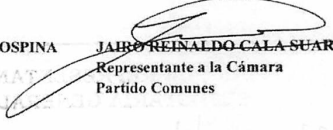
**Artículo 12. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su

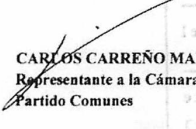


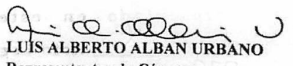
promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

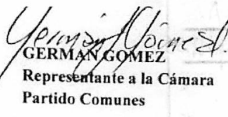
Por los honorables congresistas,

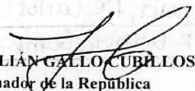
  
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

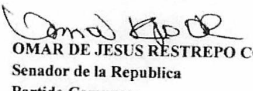
  
 JAIME REINALDO CALA SUÁREZ  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes


  
 CARLOS CARREÑO MARÍN  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

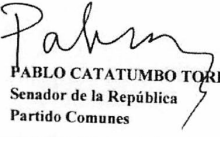
  
 LUÍS ALBERTO ALBAN URBANO  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes

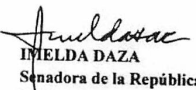
  
 GERMAN GÓMEZ  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes


  
 JULIÁN GALLO CUBILLOS  
 Senador de la República  
 Partido Comunes


  
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA  
 Senador de la República  
 Partido Comunes

  
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes

  
 PABLO CATATUMBO TORRES V.  
 Senador de la República  
 Partido Comunes

  
 IMELDA DAZA  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes

  
 MARTHA ISABEL PERALTA  
 Senadora de la República  
 Pacto Histórico

  
 EDUARD SARMIENTO  
 Representante a la Cámara  
 Pacto Histórico

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

Esta exposición de motivos busca sustentar los elementos técnicos que fundamentan el proyecto de ley “Por medio del cual se modifica la norma de calidad del aire para la vida y la protección de la atmósfera” que tiene por objeto establecer los principios que orientan la calidad del aire dirigidos a la prevención y reducción de la contaminación atmosférica, con el fin de garantizar un ambiente sano, así como evitar o minimizar los riesgos o daños que puede producir la exposición a los contaminantes en la atmósfera sobre seres humanos, medio ambiente y bienes de cualquier naturaleza.

El documento presenta el contexto legal y constitucional, especialmente las normas que han establecido los niveles máximos permisibles de calidad del aire en Colombia y su relación con las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como los elementos a derogar, modificar o incluir en la normativa colombiana, la relación con el acuerdo de paz, las discusiones jurídicas, académicas, sociales y de salud ambiental, las decisiones constitucionales y el derecho comparado en la materia.

### Contexto Constitucional y Legal

En virtud del derecho a gozar de un ambiente sano, reconocido por la Constitución Política de 1991, todo el aparato estatal debe garantizar el uso y disfrute de la atmósfera de todas las personas y de los demás seres vivos, pero no de cualquier tipo de atmósfera, sino la que sea apta para el desarrollo de la vida.

La atmósfera hace parte del medio ambiente. Este ha sido definido desde un punto de vista sistémico por el Código Nacional de Recursos Naturales. Comprende dos conjuntos de subsistemas que interactúan constantemente, el conjunto de subsistemas abióticos, agua, atmósfera, suelo y subsuelo y el conjunto del subsistema biótico fauna y flora. Esta definición ha sido ampliada por la Corte Constitucional en dos oportunidades en la Sentencia C-666 de 2010 y en la Sentencia T-622 de 2016, en la última se incluye al ser humano como parte de la naturaleza y reconoce la interrelación o interdependencia que nos conecta a todos los seres de la tierra, de ahí que no puedan comprenderse aisladamente.

Para que la interrelación no se vea perjudicada o amenazada, se requiere que todos los elementos estén en buenas condiciones, con la atmósfera contaminada, el agua va a estar contaminada y los demás seres vivos también. Según el artículo 8 del Código Nacional de Recursos Naturales, contaminación es:

La alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental [...]. La contaminación puede ser física, química, o biológica. (Decreto 2811, 1974)

En lo relacionado con la atmósfera, la misma norma estableció en el artículo 61 que: “Corresponde al gobierno mantener la atmósfera en condiciones que no causen molestias o daños o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal y de los recursos naturales renovables” (Decreto 2811, 1974); en consecuencia, el artículo 74 indica que:

Prohibirá, restringirá o condicionará la descarga en la atmósfera de polvo, vapores, gases, humos, emanaciones y, en general, de sustancias de cualquier naturaleza que pueda causar enfermedad, daño o molestias a la comunidad o a sus integrantes, cuando sobrepasen los grados o niveles fijados. (Decreto 2811, 1974)

La contaminación atmosférica fue definida como “el fenómeno de acumulación o de concentración de contaminantes en el aire” (Artículo 2 Decreto 948, 1995). La misma definición fue acogida por la Resolución 909 de 2008 que estableció los niveles máximos de emisión de contaminantes por fuentes fijas.

Esta definición es insuficiente como afirma Ubajoa (2021), porque no precisa sobre quiénes recae, ni de dónde proviene la contaminación, como lo hace por ejemplo la legislación española en la Ley 34 de 2007 que añade que los contaminantes son aquellos que causan molestias graves, daños o riesgos a la seguridad y salud de las personas, el medio ambiente y bienes de cualquier naturaleza, como edificios, estatuas o monumentos.

El Decreto 948 de 1995, contiene el Reglamento de Protección y Control de la Calidad del Aire, establece las normas y principios generales para la protección atmosférica, diferencia los conceptos de concentración y valor de descarga de sustancias contaminantes legalmente permisibles, en el artículo 2° define: “el nivel de inmisión es el nivel de concentración legalmente permisible de sustancias o fenómenos contaminantes presentes en el aire (...) Norma de emisión: es el valor de descarga permisible de sustancias contaminantes” (Decreto 948, 1995).

El Decreto define en el artículo 3° los tipos de contaminantes del aire como de primer y segundo grado:

Son contaminantes de primer grado aquellos que afectan la calidad del aire o el nivel de inmisión, tales como el ozono troposférico o “smog” fotoquímico y sus precursores, el monóxido de carbono, el material particulado, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el plomo.

Son contaminantes tóxicos de primer grado aquellos que, emitidos bien sea en forma rutinaria o de manera accidental, pueden causar cáncer, enfermedades agudas o defectos de nacimiento y mutaciones genéticas.

Son contaminantes de segundo grado, los que sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, tales como los compuestos químicos capaces de contribuir a la disminución o destrucción de la capa estratosférica de ozono que rodea la Tierra, o las emisiones de contaminantes que, aún afectando el nivel de inmisión, contribuyen especialmente al agravamiento del “efecto invernadero” o cambio climático global. (Decreto 948, 1995)

De igual forma, esta regulación establece en artículo 7° los distintos niveles periódicos de inmisión, el nivel de inmisión diario se expresa tomando como base el valor de concentración de gases y partículas en 24 horas y el nivel de inmisión por hora, se expresa con base en el valor de concentración de gases en una hora.

El artículo 10 del Decreto clasificó la contaminación atmosférica en niveles de prevención, alerta y emergencia<sup>1</sup>, como:

Estados excepcionales de alarma que deberán ser declarados por las autoridades ambientales competentes ante la ocurrencia de episodios que

incrementan la concentración y el tiempo de duración de la contaminación atmosférica. (...) bastará que el grado de concentración y el tiempo de exposición de un solo contaminante, haya llegado a los límites previstos por las normas. (Decreto 948, 1995)

La prevención es definida por la legislación ambiental y por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Para la norma de calidad del aire o Decreto 948 de 1995 el nivel de prevención es un estado excepcional o episódico que se da cuando se superan los niveles permisibles de calidad del aire causando un riesgo en la salud, mientras que para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012, la prevención son acciones permanentes dispuestas con anticipación para evitar que se genere el riesgo.

Los niveles de calidad del aire, son referencia para adoptar medidas de prevención, alerta o emergencia. La norma que establece los niveles de prevención, alerta o emergencia es el artículo 10 de la Resolución 2254 de 2017 como se muestra en la **Figura 1**. Estos niveles sobrepasan los límites que según la OMS causan un efecto adverso en la salud humana.

Contaminante	Tiempo de exposición	Prevención	Alerta	Emergencia*
PM <sub>10</sub>	24 horas	155 - 254	255 - 354	≥355
PM <sub>2.5</sub> **	24 horas	38 - 55	56 - 150	≥151
O <sub>3</sub>	8 horas	139 - 167	168 - 207	≥208
SO <sub>2</sub>	1 hora	198 - 486	487 - 797	≥798
NO <sub>2</sub>	1 hora	190 - 677	678 - 1221	≥1222
CO	8 horas	10820 - 14254	14255 - 17688	≥17689

Figura 1 Concentraciones (µg/m3) para los Niveles de Prevención, Alerta o Emergencia. Artículo 10 Resolución 2254 de 2017

Esta iniciativa legislativa se enfoca en los niveles de inmisión o calidad del aire, y en los niveles de prevención, alerta y emergencia. La Resolución 2254 de 2017 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) adoptó la norma de calidad del aire y ambiente en virtud de la competencia otorgada por el Decreto 948 de 1995 artículos 6°, 17, 65.b y 65.c; subrogado por el Decreto 1076 de 2015 artículos 2.2.5.1.2.4, 2.2.5.1.3.1, 2.2.5.1.6.1.b y 2.2.5.1.6.1.c.

La norma de niveles de inmisión o calidad del aire es un instrumento indispensable para determinar la existencia o no de un riesgo, molestia grave o un daño; según el Decreto 948 de 1995, la norma de los niveles de inmisión es el grado deseable de calidad del aire y son la referencia para adoptar medidas de reducción, corrección o mitigación de los impactos ocasionados por la contaminación atmosférica.

La norma de niveles de inmisión o calidad del aire es un instrumento indispensable para determinar la existencia o no de un riesgo, molestia grave o un daño; según el Decreto 948 de 1995, la norma de los niveles de inmisión es el grado deseable de calidad del aire y es la referencia para adoptar medidas de reducción, corrección o mitigación de los impactos ocasionados por la contaminación atmosférica.

Colombia ha venido adoptando en las normas de calidad del aire, los objetivos intermedios de la OMS, principalmente para el material particulado. Sin embargo, fue hasta la Resolución 2254 de 2017 que se comprometió para el 2030 establecer los valores guía de la OMS publicados en 2006, los

<sup>1</sup> “El Nivel de Prevención. Se declarará cuando la concentración promedio anual de contaminantes en el aire sea igual o superior al máximo permisible por la norma de calidad, en un tiempo de exposición o con una recurrencia tales, que se haga necesaria una acción preventiva. El Nivel de Alerta. Se declarará cuando la concentración diaria de contaminantes sea igual o exceda la norma de calidad diaria, en un tiempo de exposición tal que constituya, en su estado preliminar, una seria amenaza para la salud humana o el medio ambiente. El Nivel de Emergencia. Se declarará cuando la concentración de contaminantes por hora sea igual o exceda a la norma de calidad horaria, en un tiempo de exposición tal, que presente una peligrosa e inminente amenaza para la salud pública o el medio ambiente. [...]”.



cuales hoy corresponden al objetivo intermedio 4, puesto que la OMS redujo los niveles de referencia de calidad del aire en 2021. La Tabla 1 presenta los niveles permisibles de calidad del aire que ha adoptado la normatividad colombiana.

Tabla 1. Niveles de calidad del aire en la normatividad colombiana y para la OMS

Parámetro	Resolución 601 de 2006 y objetivo OMS	Resolución 610 de 2010 y objetivo OMS	Resolución 2254 de 2017 y objetivo OMS (Actual)	Valores guía OMS 2021
MP10 µg/m3	70 anual 150 día. Objetivo 1	50 anual 100 día. Objetivo 2	50 anual 100 día. Objetivo 2	15 anual 45 día
MP2.5 µg/m3	No lo establece	25 anual 50 día. Objetivo 2	25 anual 50 día. Objetivo 2	5 anual 15 día
SO2 µg/m3	250 día Excede los objetivos OMS. Según objetivo 1 deberían ser 125 día	80 anual 250 día 750 3 horas Excede objetivos OMS. Según objetivo 1 deberían ser 125 día	50 día 100 hora Objetivo 2	40 día
NO2 µg/m3	100 anual 150 día Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	100 anual 150 día 200 hora Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	60 anual 200 hora Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	10 anual 25 día
Parámetro	Resolución 601 de 2006 y objetivo OMS	Resolución 610 de 2010 y objetivo OMS	Resolución 2254 de 2017 y objetivo OMS (Actual)	Valores guía OMS 2021
O3 µg/m3	80 (8 horas) Es más rigurosa que los valores guía de la OMS de 2021 que lo establece en 100 en 8 horas	80 (8 horas) 120 (1 hora) Es más rigurosa que los valores guía de la OMS de 2021 que lo establece en 100 en 8 horas	100 (8 horas) Valor guía de la OMS de 2021	100 (8 horas)
CO mg/m3	10 (8 horas) 40 (1 hora) Excede objetivo 1 OMS 7 (24horas)	10 (8 horas) 40 (1 hora) Excede objetivo 1 OMS 7 (24horas)	5 (8 horas) 35 (1 hora) Valor guía OMS 4 (24 horas)	4 día

El desarrollo normativo sobre la calidad del aire ha venido ajustándose en su contenido a las necesidades del país (Minambiente, 2016). Ha estado dirigida a prevenir y controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera, incluidos el ruido y los olores, así como a definir la norma de calidad del aire o nivel de inmisión. En la Tabla 1 se resume el desarrollo histórico normativo de la calidad del aire.

De acuerdo con el informe de avance de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (2022), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido realizando algunas actualizaciones normativas o regulatorias respecto a las emisiones de fuentes móviles que consisten en:

**Emisiones:**

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Minambiente formuló el documento “Lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas”. Dicho documento a la fecha se encuentra en revisión por parte del Ministerio de Transporte.
- Se culminó el proyecto de evaluación de impactos de la reglamentación de la etiqueta ambiental vehicular.
- Desde Minambiente se remitió comunicación a Mintransporte, con Radicado 2400-2-0446 del 30 de junio de 2021, con la propuesta

de Resolución, Documento Técnico de Soporte, Análisis de Impacto Normativo y demás documentos de apoyo para la implementación del etiquetado ambiental.

**Gasolina**

- Reglamentación de la calidad de diésel y gasolina en Colombia, se desarrolló por parte de Minambiente y Minenergía el proyecto de Resolución, la memoria justificativa y el análisis de impacto normativo, y adicionalmente se surtieron los procesos de consulta pública nacional e internacional de esta norma.
- El 7 de abril de 2021 se logró expedir el reglamento técnico que dicta, entre otras disposiciones, la senda de mejoramiento de calidad de combustibles diésel y gasolina, definida en el documento CONPES 3943 de 2018 “Política para el mejoramiento de la calidad del aire” lo cual habilita la incorporación de tecnologías limpias, tales como EURO VI/6 para el caso de vehículos diésel y EURO 4 para vehículos a gasolina.
- Resolución 40103 de 2021 se enfoca en regular una mejora progresiva de los parámetros de calidad de combustible diésel, contenido de azufre y número de cetano, además de la inclusión de la regulación del parámetro de contenido de aromáticos policíclicos o poliaromáticos en niveles aceptables para la incorporación de tecnologías EURO VI, además de incrementar el parámetro T95 a un valor de 370 °C. Respecto a la reglamentación de la calidad de la gasolina, la norma regula una mejora progresiva de los parámetros de calidad, tales como: contenido de azufre, número de octano y contenido de aromáticos, para alcanzar estándares equivalentes EURO 6. Se reglamentó el contenido de azufre de 50 ppm para final de 2021 y de 10 ppm para 2030.

**III. Relación con el Acuerdo de Paz**

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera desde el preámbulo consideró que la sociedad colombiana debe estar fundada “en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad” (Acuerdo Final de Paz, 2016).

Este reconocimiento se materializa en las medidas acordadas, principalmente la de transformación de los territorios para la integración e inclusión social, es decir, cerrar las brechas campo y ciudad. Que significa, garantizar a la ruralidad calidad de vida integral y un territorio armónico para la ciudad, el Buen Vivir, el Vivir Sabroso para las comunidades urbanas y rurales.

Se acordaron también diferentes figuras de Ordenamiento Territorial que contienen medidas de protección ambiental y el principio del Buen Vivir, como el Fondo de Tierras y la formalización



de la tierra priorizando al campesinado sin tierra o con tierra insuficiente, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la propuesta de delimitar la frontera agrícola, el apoyo a las Zonas de Reserva Campesina y el Plan de Zonificación Ambiental, la cual está fundamentada en el Agua.

En todos los planes, programas, lineamientos del Acuerdo de Paz además del enfoque territorial, debe garantizarse la participación de las comunidades en la construcción colectiva de los mismos. Es así que el Acuerdo de Paz está en plena consonancia con los proyectos que promueven el cuidado de la naturaleza y la participación de las comunidades.

#### IV. Discusiones jurídicas, académicas, sociales

El aire que respiramos en Colombia nos está matando silenciosamente, invisibilizamos el problema porque no vemos el aire, ni somos conscientes de la respiración, ocultamos e ignoramos el problema quizá para darle estabilidad y seguridad a nuestra vida. Sin embargo, cada vez hay más denuncias y alertas sobre los riesgos y daños provocados por la contaminación atmosférica. Según la OMS (2021) han aumentado las pruebas que evidencian cómo la contaminación del aire afecta a distintos aspectos de la salud, por tal motivo redujo los niveles de referencia de la calidad del aire, advirtiendo que la superación de los nuevos niveles se asocia a riesgos significativos para la salud y que su cumplimiento podría salvar millones de vidas.

Recientemente, la OMS advirtió que el 99% de la población respira un aire que pone en peligro su salud y supera los niveles guía de calidad del aire, “cerca de 7 millones de muertes prematuras en todo el mundo son atribuibles a la contaminación del aire en 2016. Alrededor del 88% de estas muertes ocurren en países de ingresos bajos y medianos” (OMS, 2022). Irónicamente, el 50 % más pobre de la población mundial (aproximadamente 3100 millones de personas) generó tan solo el 7 % de las emisiones acumuladas, mientras que el 1 % de la población mundial más rica (aproximadamente 63 millones de personas) generó el 15 % de las emisiones acumuladas (OXFAM, 2020).

A pesar de ello, el problema de la contaminación del aire en Colombia es parte de una problemática más amplia relacionada con el desarrollo de la sociedad industrial y la intervención humana en la naturaleza de la cual incluso dependen la economía, la cultura o la vida social (Lezama, 2000). Así, la principal discusión que enfrenta la humanidad respecto al aire, es la paradoja salud o producción, preferimos cuidar nuestra salud o producir sin límites despojándonos del aire limpio. Los impactos en la salud de las personas por el aire contaminado son el resultado de nuestro modo de interrelacionarnos con la naturaleza, de

habitar el territorio, del sistema de producción y su dependencia de la quema de combustibles fósiles y biomasa, con lo cual estamos también poniendo en riesgo la integridad de la Tierra, del agua, los animales y la flora.

Según Lezama (2000), la conciencia y las conductas humanas frente al riesgo ambiental no se fundamentan únicamente en la racionalidad científica. “La idea de la contaminación del medio ambiente como algo sujeto a una objetividad propia y científicamente incuestionable es cada vez más cuestionada en los campos de la teoría cultural y de la sociología” (Lezama, 2000, p. 109). Este autor también nos aclara que el carácter dañino de un riesgo no depende del mismo, sino de la relación del sujeto con el riesgo. Además, esa relación con el riesgo para la salud, producido por la contaminación atmosférica, no es solo subjetiva:

Nuestras percepciones y conductas son inducidas por la opinión o valoración de quienes saben o de quienes representan alguna autoridad. Pero, a su vez, estas opiniones constantemente están cuestionadas y estos cuestionamientos provienen no solo de divergencias técnicas, científicas o de concepciones opuestas, sino también de perspectivas estimuladas por divergencias de intereses y también, por supuesto, por relaciones de poder. (Lezama, 2000, p. 113).

Entonces, no se trata solo del riesgo físico comprobado por la ciencia por ejemplo el daño que causa el material particulado en el ADN de la célula<sup>2</sup>, sino que las personas nos relacionemos con ese riesgo, pero nuestro conocimiento o ignorancia sobre el riesgo está en función de las versiones oficiales de la autoridad ambiental, las cuales a su vez obedecen a relaciones de poder.

El poder atmosférico comprende la relación entre quienes más emisiones producen y la posición dominante de determinados actores. En las ciudades el transporte de carga y las industrias son los mayores emisores de contaminantes al aire. Como lo expresa Damonte (2016) para el poder hídrico, el poder atmosférico se genera por la relación de “la capacidad económica, el conocimiento técnico y la capacidad coercitiva” (p. 91).

Como se demuestra en el informe de OXFAM la capacidad económica es directamente proporcional a las emisiones producidas, el monopolio del conocimiento por parte de las autoridades ambientales ha sesgado la información a favor de los sectores productivos frente a la salud de las personas y la capacidad coercitiva en manos de las autoridades públicas enfocan las medidas en los particulares como el pico y placa, el uso de mascarillas o la prohibición de hacer deporte al aire libre, mientras que el transporte de carga o las fuentes fijas de las industrias no son interferidas.

<sup>2</sup> Investigación de Yaneth Orozco, bióloga de la Universidad de Antioquia. Genotoxicidad sobre linfocitos humanos expuestos a PM10 de tres sitios del Valle de Aburrá (Antioquia)

### Argumentos del ajuste normativo

Aunque el país cuenta con una norma de calidad del aire, consideramos necesario un ajuste normativo, que tenga en cuenta la experiencia recopilada por el movimiento social del aire integrado por activistas y académicos, las recomendaciones de la OMS y el aumento de casos reportados de morbilidad y mortalidad por contaminación del aire (Ver Tabla 2).

- Los niveles máximos permisibles de concentración de contaminantes criterio (PM10, PM2.5, SO2, NOx y O3) se deben ajustar tomando como base las recomendaciones que ha dado la Organización Mundial de la Salud a todos los países del mundo en sus guías de calidad del aire, soportadas en estudios epidemiológicos. Esta necesidad ha sido ordenada en la sentencia 05001-23-33-000-2018-00501-02 del Consejo de Estado al Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- La norma de calidad del aire no tiene un enfoque preventivo, solo se prevé la implementación de programas de reducción cuando existen excedencias de las normas de calidad del aire, además los niveles máximos permisibles para determinar o activar el nivel de prevención son muy altos. La prevención debe ocurrir antes de que se presenten fenómenos graves de contaminación o que se superen los niveles máximos permisibles.
- Los eventos de contaminación del aire presentados en las ciudades de Bogotá por diferentes incendios, en Medellín los periodos de contingencia de contaminación del aire cada año, así como en la zona minera del Cesar, demuestran que es necesario contar con sistemas de alertas tempranas para pronosticar y vigilar fenómenos de contaminación del aire y así mismo, considerar la contaminación atmosférica como escenario de riesgo en la normativa de gestión del riesgo en Colombia.
- El movimiento social por el aire, está generando diferentes estrategias de observación y monitoreo, estas expresiones de ciencia ciudadana deben ser tenidas en cuenta para la toma de decisiones políticas dirigidas a evitar o mitigar los daños ocasionados por los contaminantes criterios en el aire.
- Es necesario modificar los criterios de cálculo y los rangos de los niveles de prevención, alerta y emergencia y articular dichos conceptos con la ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.” Lo anterior teniendo en cuenta que los valores de concentración para declarar estos niveles se deben ajustar y armonizar con los puntos de corte del

ICA, con la finalidad de informar oportuna y claramente a la ciudadanía el estado de la calidad del aire. Esto también permitirá protocolizar los estados de la calidad del aire (asociados a una concentración) y la forma de actuar en cada uno de ellos.

- Un requerimiento constante del movimiento social ambiental, es que carece de información oportuna y real sobre el estado de la calidad del aire. Los promedios de 24 horas no permiten conocer el estado de calidad del aire en tiempo real, a ello se suma que el uso de colores maquilla la realidad, puesto que indican amarillo o naranja, pero si se toman los valores guías de la OMS, el amarillo pasaría a naranja y el naranja a rojo. Aunado a lo anterior los inventarios de emisiones atmosféricas son desactualizados porque se publican con 3 y 4 años después del periodo analizado. Es decir, dos años después de la pandemia por Covid-19 y aún no sabemos que ocurrió con el aire en este periodo de tiempo.
- Actualmente existen quejas, sentencias y tutelas al respecto de la contaminación del aire que evidencian la necesidad de realizar ciertas modificaciones en la normativa. Para el caso específico la Sentencia T-614 de 2019 definió provisionalmente para el Resguardo Indígena Provincial, unos límites máximos permisibles más rigurosos que los establecidos por la Resolución 2254 de 2017. También la Sentencia T-154 de 2013 ordenó al Ministerio tener en cuenta las recomendaciones de la OMS para reducir el impacto en el agua y en el aire por efecto de la actividad minera de carbón. Otros fallos de tutela como por ejemplo 200013121001201400033-00 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, STC9813-2016 de la Corte Suprema de Justicia, 44-078-40-89-000-2015-00473-00 del juzgado de Barrancas que han fallado por efecto de la contaminación del aire en zonas mineras, han conminado al Ministerio a establecer acciones para mejorar la calidad del aire. Así mismo, la sentencia del Consejo de Estado 05001-23-33-000-2018-00501-02 ordena al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), que evalúen la posibilidad de que, en aplicación del principio de rigor subsidiario, emitan parámetros más estrictos de calidad del aire al interior de sus jurisdicciones, teniendo como fin la adecuación a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en materia de parámetros de calidad del aire.

En este sentido y teniendo en cuenta que la finalidad de las normas de calidad del aire es que los seres humanos respiremos la mayor parte del tiempo un aire, ambiente de buena calidad, es prioritario para Colombia un ajuste y desarrollo normativo integral en materia de calidad del aire.



Tabla 1 Cifras del estado actual del aire en Colombia

Situación actual	Cifra
Costo en 2015 de mortalidad y morbilidad por degradación del aire urbano en Colombia (INS, 2018)	12,2 billones o 1.5% del PIB
Muertes en 2016 por calidad del aire (INS, 2018)	15.681
Estaciones que exceden PM2.5 anual (2017). Objetivo 1 OMS	7 estaciones (2 en Bogotá y 5 en AMVA)
Estaciones que exceden PM10 anual (2017). Objetivo 1 OMS	7 estaciones
Estaciones que cumplen Objetivo intermedio 3 OMS para PM10 alcanzando para el año 2019 un porcentaje de 33,7%, que se encuentra bastante próximo a la meta del 35% proyectada al año 2022 (IDEAM, 2019)	22% (Meta Plan Nacional de Desarrollo es 35%)

Situación actual	Cifra
Estaciones de monitoreo	91 municipio y 22 departamentos
Áreas que cumplen el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire	46 áreas
Emisiones nacionales de 2014 en áreas rurales PM2.5 (uso de leña y quemas agrícolas) (Minambiente, 2019)	75%
Emisiones nacionales de 2014 de fuentes móviles y fijas PM2.5 (Minambiente, 2019)	25%
Emisiones de PM2.5 en 2014	242.000 toneladas
Emisiones PM 2.5 urbanas fuentes móviles (Minambiente, 2019)	80%
Emisiones PM2.5 urbanas fuentes fijas (Minambiente, 2019)	20%
Parque automotor en 2021 "4 % del total son vehículos pesados que operan a diésel, del cual cerca del 25 % son de tecnología PRE-EURO, un 60 % son EURO II y únicamente un 15 % son EURO IV o superior. [datos de 2014]" (IDEAM 2019)	17.020.461 vehículos
Estaciones de monitoreo de los SVCA durante el año 2019 que cumplen los niveles de inmisión regulados por la Resolución 2254 de 2017, (es decir objetivo 2 OMS). (IDEAM, 2019)	93,2%
Durante el año 2019, el porcentaje de estaciones en situación de conformidad normativa para el parámetro PM10 (IDEAM, 2019)	91,6%
Durante el año 2019, el porcentaje de estaciones en situación de conformidad normativa para el parámetro PM2.5 (IDEAM, 2019)	93,5%
Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire a nivel nacional operando durante el año 2019 (IDEAM, 2019)	24
Estaciones de monitoreo (126 fueron fijas y 49 indicativas) (IDEAM, 2019)	175
Departamentos sin sistema de vigilancia (IDEAM, 2019)	11
Flota de carga en Colombia con edad promedio superior a los 20 años	41%
Compromiso de Ecopetrol de entregar combustible diésel al Valle de Aburrá a partir de 2019	25 ppm de azufre
Compromiso de Ecopetrol de entregar a Bogotá combustible diésel para la nueva flota de las fases I y II de Transmilenio a partir de 2019	10 ppm de azufre

Tabla 2 Cifras de la carga de enfermedad ambiental por aire contaminado en Colombia, según Instituto Nacional de Salud (2018)

Enfermedad	Departamentos con mayor proporción atribuible	Carga total nivel nacional
EIC enfermedad isquémica de corazón (PM2.5)	Quindío, Córdoba y Antioquia (cada uno cifras superiores a 17%)	15,8%
EPOC enfermedad pulmonar obstructiva crónica (PM2.5)	Quindío, Risaralda, Bogotá, Córdoba y Santander	25,2%
IRAB infecciones respiratorias agudas bajas (PM2.5)	Quindío, Caldas, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Chocó (1.809 muertes)	13,7%
ECV evento cerebro vascular	Chocó, Norte de Santander, Santander, Córdoba y Nariño	12,5%
Cáncer del pulmón (PM2.5)	-	2,6%
Cataratas	-	10,2%

Anexos  
Desarrollo normativo y políticas públicas de la protección de la atmósfera y la calidad del aire en Colombia

Normas	Objetivo
Decreto-Ley 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Ley 9 de 1979	Por el cual se establece el Código Sanitario Nacional. Se definieron normas, programas y medidas para la protección del medio Ambiente. Se facultó al Ministerio de Salud para proferir normas para el control de la contaminación atmosférica.
Decreto 02 de 1982	Por el cual se reglamentan parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979 y el Decreto Ley 2811 de 1974, en cuanto a emisiones atmosféricas.
Resolución 8321 de 1983	Por la cual se dictan normas sobre Protección y Conservación de la Audición de la Salud y el Bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.

Normas	Objetivo
Constitución Política Nacional de 1991	Capítulo 3: De los Derechos Colectivos y del Ambiente, artículos 79 y 80
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 948 de 1995	Por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
CONPES 3344 de 2005	Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire
Resolución 627 de 2006	Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental.
Resolución 601 de 2006	Por la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia. <i>Modificada por la Resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 610 de 2010</i>
Decreto 979 de 2006	por el cual se modifican los artículos 7°, 10, 93, 94 y 108 del Decreto 948 de 1995
Resolución 909 de 2008	Por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.
Resolución 910 de 2008	Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones.
CONPES 3550 de 2008	Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química

Normas	Objetivo
Decreto 2085 de 2008	Reglamenta la renovación del parque automotor en sus categorías carga (según peso bruto del vehículo) y el transporte público colectivo de pasajeros.
Resolución 610 de 2010	Por la cual se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006.
Resolución 650 de 2010	Por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire. <i>Modificada por la Resolución del Ministerio de Ambiente 2154 de 2010</i>
Resolución 760 de 2010	Por la cual se adopta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas. <i>Modificada por la Resolución del Ministerio de Ambiente 2153 de 2010</i>
Resolución 2153 de 2010	Por la cual se ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y se adoptan otras disposiciones
Resolución 2154 de 2010	Por la cual se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010 y se adoptan otras disposiciones
Ley 1523 de 2012	Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
Resolución 1541 de 2013	Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones
Resolución 2087 de 2014	Por la cual se adopta el Protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos
Resolución 2254 de 2017	Por el cual se adopta la norma de calidad de aire ambiente y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1116 de 2017	reducción arancelaria para la importación de 26.400 vehículos eléctricos y la misma cantidad para híbridos hasta el año 2027
CONPES 3943 de 2018	Política para el mejoramiento de la calidad del aire

Normas	Objetivo
-	Política de prevención y control de la contaminación del aire realizada por el DNP
-	Inventario Nacional Indicativo de Emisiones de Contaminantes Criterio y Carbono negro 2010 – 2014)
-	Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018a].
-	Estrategia Nacional de Calidad del Aire



**BIBLIOGRAFÍA**

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE**

Constitución Política de Colombia. 1991.

Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. 30 de agosto de 2010.

Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. 10 de noviembre de 2016.

Decreto Ley 2811 de 1974. Código de Recursos Naturales. 27 de enero de 1975.

Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. 24 de abril de 2012.

Resolución 2254 de 2017. Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones. 1 de noviembre de 2017.

Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.

Resolución 601 de 2006. Por la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia. 4 de abril de 2006.

Resolución 610 de 2010. Por la cual se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006. 24 de marzo de 2010.

Organización Mundial de la Salud (2020). Directrices mundiales de la OMS sobre la calidad del aire. Resumen Ejecutivo. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/346062/9789240035461-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). Documento técnico de soporte *“por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan criterios marco para la gestión de la calidad del aire en el territorio nacional con un enfoque preventivo”* [Archivo PDF].

<http://www.andi.com.co/Uploads/Documento%20tecnico%20de%20soporte%20Agosto%20V5%20Final.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Estrategia Nacional de Calidad del Aire. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana. Comunicaciones Minambiente. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/estrategia-nacional-de-calidad-del-aire.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022). Avances Estrategia Nacional de Calidad del Aire 2021. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana. Comunicaciones Minambiente.

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Avance-ENCA-2021-Final.pdf>

Organización Panamericana de la Salud. Calidad del aire.

<https://www.paho.org/en/topics/air-quality>

OXFAM. Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono. Nota informativa de 21 de septiembre de 2020. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-es.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

José Luis Lezama (2020). AIRE DIVIDIDO Crítica a la política del aire en el valle de

México, 1979-1996. El Colegio de México Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

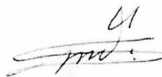
Gerardo Damonte; Isabel Gonzales y Julieta Lahud (2016). *Anthropologica*. La construcción


del poder hídrico: agroexportadores y escasez de agua subterránea en el valle de Ica y las pampas de Villacurí. p. 87-114.

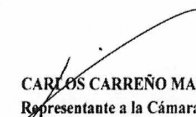
Instituto Nacional de Salud (2018). Carga de Enfermedad Ambiental en Colombia. Informe técnico especial. Observatorio Nacional de Salud.

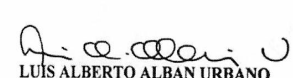
<https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf>

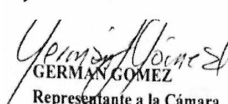
Por los honorables Congresistas,

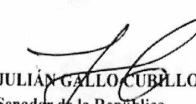
  
PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

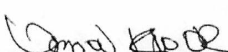
  
JAIME REINALDO CALA SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
CARLOS CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

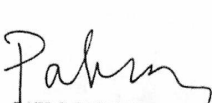
  
LUIS ALBERTO ALBAN URBANO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes


  
GERMÁN GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes


  
JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Senador de la República  
Partido Comunes

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Senador de la República  
Partido Comunes

  
SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA  
Senadora de la República  
Partido Comunes

  
PABLO CATATUMBO TORRES V.  
Senador de la República  
Partido Comunes

  
INELDA DAZA  
Senadora de la República  
Partido Comunes

  
MARTHA ISABEL PERALTA  
Senadora de la República  
Pacto Histórico

  
EDUARD SARTIMIENTO  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 072 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por HR Pedro Garcia  
HR Jairo Cala, HR Carlos Carreño, HR Luis A.  
Alban, HR German Gomez y otros H.R.R. y H.S.S

SECRETARIO GENERAL

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como propósito fortalecer la gestión, administrativa y financiera de las personerías municipales y distritales para el óptimo ejercicio de sus funciones.

**Artículo 2º. Estructura interna de las Personerías.** Las personerías contarán con una planta de personal, conformada por el personero y al menos un secretario.

El concejo municipal determinará, a iniciativa del personero, previa presentación de estudios de pertinencia y factibilidad, la estructura administrativa, las dependencias y funciones, las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos.

**Artículo 3º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 el cual quedará de la siguiente forma:**

ARTÍCULO 10 valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales.

Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

### PERSONERÍAS

Aportes en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación CATEGORÍA

Especial 1.6%

Primera 1.7%

Segunda 2.2%

Aportes en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales Tercera 400 SMML

Cuarta 330 SMML

Quinta 240 SMML

Sexta 200 SMML

### CONTRALORÍAS

Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

### CATEGORÍA

Especial 2.8%

Primera 2.5%

Segunda (más de 100.000 habitantes) 2.8%

**Parágrafo Primero:** Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

**Parágrafo Segundo:** El aumento en los topes, para el funcionamiento de las personerías de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, se hará de manera progresiva de la siguiente forma:

Diez (10) SMML en la primera vigencia fiscal, diez (10) SMML en la segunda vigencia fiscal, diez (10) SMML en la tercera vigencia fiscal, diez (10) SMML en la cuarta vigencia fiscal y diez (10) SMML en la quinta vigencia fiscal, hasta completar los 50 SMML.

**Artículo 4º.** Modifíquese el inciso 4 del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 el cual quedará de la siguiente forma: Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a las funciones de las personerías, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

**Parágrafo.** Las prácticas profesionales y laborales de las que trata el presente artículo deberán desarrollarse con cumplimiento de lo dispuesto en la ley 2043 de 2020 y demás normas que regulen la materia.

**Artículo 5º.** En los despachos comisorios que se hagan a los personeros municipales o distritales las autoridades nacionales y departamentales que no dispongan de dependencias en el respectivo municipio o distrito, y que requieran realizarse fuera del área urbana o fuera de su jurisdicción deberán garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de los mismos.


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



ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara




ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Senador de la República



DOLCE OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara



JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Dpto Norte de Santander



GERMAN R. ROZO ANÍS  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Marco Normativo

#### 1.1 Fundamento constitucional.

En primer lugar, la Constitución de 1991 en relación a los Personeros expresa en los artículos 118 y 313 lo siguiente:

**Artículo 118.** El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, **por los personeros municipales** y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Asimismo, el numeral 8 del artículo 313, de nuestra carta política, otorga la función a los Concejos de elegir el Personero para el período que fije la ley.

A su vez la Constitución le asigna la competencia al Congreso de la República para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, como lo son los Personeros Municipales y Distritales.

### Facultad del Congreso

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Ahora, el artículo 150 determina que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública

### Personerías en Colombia

Alfredo Manrique, en el libro el personero municipal, presenta una reseña histórica sobre la

figura del personero, estableciendo para el caso colombiano como primer hecho histórico en materia de legislación

“la Ley del 11 de marzo de 1825 al reglamentarse la organización de las municipalidades, se incluyó al procurador municipal como funcionario encargado de representar los intereses municipales, y en 1830 la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 2, dispuso que los síndicos personeros del común formaran parte del Ministerio Público.

Por la Ley 3 de junio de 1848 se estableció que el Presidente del Concejo Municipal ejercería las funciones del personero, y en 1850, por la Ley del 22 de junio, se asignó el nombramiento y remoción de los personeros a los concejos municipales y se autorizó su concurrencia a las sesiones del cabildo con voz, pero sin voto.” (Manrique, 2002, pág. 8)

Según Manrique, la fecha donde la figura del personero municipal, empieza a representar especial relevancia dentro de la estructura municipal se da a partir de 1910 con el Acto Legislativo 03 de 1910.

“El Acto Legislativo número 3 de 1910 dio a las asambleas departamentales la facultad de presentar ternas para el nombramiento de los fiscales de los tribunales y juzgados superiores, y a los Concejos Municipales la de nombrar a jueces, personeros y tesoreros municipales. Pero fue la Ley 4ª de 1913 la que definitivamente consagró la función de los concejos municipales de nombrar a los personeros y estableció sus funciones. Luego, una serie de normas retiraron algunas atribuciones a las personerías.

Por ejemplo, el personero ya no es el representante legal del municipio, atribución que pasó al alcalde, y, en un momento, se llegó hasta el extremo de plantear la desaparición de la institución cuando se discutió el inexecutable acto legislativo No. 1 de 1979.

La Ley 11 de 1986 revitalizó algunos aspectos de este viejo órgano del gobierno municipal al instituirlo como el defensor del pueblo o veedor ciudadano, y al concretar sus funciones como agente del Ministerio Público y fijar unos requisitos mínimos para desempeñar el cargo. La Ley 3 de 1990, amplió el período a dos años y complementó sus funciones como defensor del pueblo y de los derechos humanos. Luego, la Ley 136 de 1994, además de desordenar el panorama normativo de las Personerías, amplió su período a 3 años, hizo más directa su dependencia del Ministerio Público, prohibió la reelección del personero y definió su régimen salarial” (Manrique, 2002, pág. 8).

### Situación de las Personerías en Colombia

A lo largo de los años y en especial a partir del desarrollo normativo que ha tenido Colombia desde la Constitución Política de 1991, en el marco de los principios, fines y valores del modelo de Estado Social de Derecho, a las personerías municipales y distritales les han asignado una gran cantidad de funciones de la mayor importancia para la protección de los derechos de la ciudadanía, particularmente en beneficio de aquellas personas en condiciones de vulnerabilidad,



resultando un apoyo fundamental para entidades como la Procuraduría General de la Nación.

Hoy en día las personerías desempeñan un rol preponderante en la sociedad, en distintos ámbitos, además de los ya señalados, al contribuir en la preservación de la institucionalidad local, la moral, la democracia, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como en varios aspectos relacionados con la paz de nuestro país.

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con las normas relacionadas con las condiciones administrativas y financieras aplicables a estos importantes organismos de control. El presente proyecto de ley busca que las condiciones administrativas y financieras de las Personerías Distritales y Municipales estén acordes a las enormes responsabilidades jurídicas y sociales que ejercen los personeros, entre otras, como agentes del Ministerio Público, Defensores del Pueblo, Veedores del Tesoro y en general, garantes y promotores del respeto por los derechos humanos en sus respectivas jurisdicciones. Este proyecto de ley propone fortalecer esta institución, para brindar apoyo en el control y seguimiento de algunos temas de la mayor trascendencia.

Al fortalecer la estructura y recursos necesarios para el óptimo desempeño de todas las importantes funciones atribuidas a estas instituciones, se obtendrá como resultado unas personerías fortalecidas, con una organización funcional y administrativa acorde y ajustada a su responsabilidad, que finalmente redunde en un enorme impacto positivo a favor de las comunidades, especialmente de los municipios con menores recursos.

Además de la Constitución Política y las diferentes normas que han asignado funciones a las personerías municipales y distritales, entre otras, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 11 de 1986, la Ley 3 de 1990, la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), Ley 1551 de 2012, Decreto 2485 de 2014, sin que estas se acompañen de herramientas financieras y administrativas que permitan el cumplimiento efectivo de sus funciones.

A su vez sin importar su categoría, presupuesto y personal las personerías deben desempeñar funciones según el estatuto del personero clasificadas en Funciones misionales, complementarias, delegadas y accesorias a saber:

Como ministerio público sus funciones<sup>1</sup> están entre otras dadas por:

- Vigilar el cumplimiento de las normas del Estado social de derecho e interponer las acciones y recursos correspondientes

<sup>1</sup> Las funciones las mencionadas funciones son tomadas del índice del Estatuto del personero municipal. Manríquez Alfredo. 2012. Estatuto del Personero Municipal- Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Recuperado de: <https://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/imce/descargas/estatuto-personero.pdf>

- Defender los intereses de la sociedad
- Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.
- Ejercer la función disciplinaria
- Ejercicio del ministerio público ante autoridades judiciales y administrativas.
- Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales
- Intervenir en los procesos de policía cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención
- Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley
- Rendir anualmente informe de su gestión al concejo y a la comunidad, exigir información necesaria para el cumplimiento de sus funciones
- Presentar al concejo proyectos de acuerdo sobre la materia de su competencia
- Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes
- Interponer la acción popular y de grupo
- Vigilancia a los servicios públicos
- Funciones del personero frente a la población carcelaria obligación de la protección y del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes
- Ejercer veeduría sobre las sesiones virtuales de los concejos municipales
- Fomentar el control social de la gestión pública
- Velar por el cumplimiento de los derechos ciudadanos frente a la administración pública.

Como defensor de los derechos humanos de manera general presenta las siguientes funciones:

- Defensa de los derechos humanos
- Defensa de los derechos civiles y políticos
- Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales
- Defensa de los derechos colectivos y del ambiente
- Atención a los derechos de las víctimas
- Defensoría pública
- Veedor de los procesos de restitución de tierras.

Como veedor del tesoro de manera general presenta las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa
- Velar por el cumplimiento de los objetivos del control interno

- Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal
- Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio
- Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales
- Coordinar la conformación democrática y el registro de las veedurías ciudadanas
- Solicitar la intervención de las cuentas del municipio ante la contraloría general de la república cuando lo considere necesario
- Promover la celebración de los cabildos abiertos para presentar informes como veedor del tesoro.
- Funciones del personero dentro de la jurisdicción agraria Otras funciones de los personeros:
- Elección de los jueces de paz
- Protección frente a la violencia intrafamiliar
- Funciones ante juntas de acción comunal
- Vigilancia anticorrupción
- Acciones testamentarias
- Intervención en procesos de identificación de n.n.
- Intervención en los procesos de protección a menores de edad
- Contra cualquier forma de abuso sexual y la pornografía
- Funciones del personero en materia de promoción de la tolerancia
- Formación de los bachilleres en temas constitucionales
- Cooperación para la aplicación de las medidas especiales de acceso a la educación de las comunidades negras previstas en la ley 70
- Participar en la comisión municipal o distrital de seguimiento electoral
- Participación en las juntas de defensa de los terrenos comunales
- Participar en las comisiones de veeduría de las curadurías urbanas
- Hacer parte de los cabildos verdes
- Estimular a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de las epidemias y, en general, los males que amenacen la población
- Supervisar los organismos locales destinados a la programación y ejecución de planes y programas de vivienda popular, con el fin de asegurar su justa y adecuada distribución entre las familias de menores recursos económicos de la localidad.

### Impacto Fiscal

Por lo anterior se plantea que se aumente 50 Salarios mínimos para las personerías de los municipios, sea de manera gradual en cada vigencia fiscal, aumentando diez salarios mínimos legales cada año hasta completar los 50 salarios mínimos.

En este sentido y a valores del año 2022, significaría que el aumento anual sería: de 10 millones de pesos.

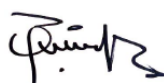
Salario Mínimo 2022	Valor Primera Vigencia x 10
1.000.000	10.000.000

### Conflictos de Interés

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

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

De los honorables congresistas,



ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Senador de la República



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara



JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Dpto Norte de Santander



GERMAN R. ROZO ANIS  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establece la Pensión Básica a la Persona Mayor y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley pretende establecer la Pensión Básica a la Persona Mayor,



como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia.

**Artículo 2º.** La Pensión Básica a la Persona Mayor, consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual a cargo del Estado, a la cual podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

La Pensión Básica a la Persona Mayor aumentará anualmente de acuerdo al IPC, tendrá una cobertura en todo el territorio nacional y no podrá ser inferior al monto definido para la línea de pobreza definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El monto de la Pensión Básica a la Persona Mayor será fijado por el gobierno nacional junto con los integrantes del Consejo Nacional del adulto mayor para cada vigencia fiscal.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional realizará los ajustes razonables que garanticen la accesibilidad y goce efectivo de los recursos, entre estas medidas deberá asegurar como mínimo, diversos canales y formas de retiro, excepciones al retiro personal con su procedimiento efectivo y la prohibición de cobro por comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias.

**Artículo 3º. Requisitos.** Para ser beneficiario de la Pensión Básica a la Persona Mayor se deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Ser colombiano de nacimiento y acreditar residencia en el territorio nacional por un período de 20 años continuos o discontinuos.
- b) Ser mayor de 60 años de edad al momento de la solicitud.
- c) No tener derecho a percibir pensión en ningún régimen, ya sea en calidad de titular o como beneficiario.
- d) Integrar los grupos A, B o C del Sisbén definidos por el Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los Congresista,



ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Senador de la República



HÉCTOR DAVID CHAPARRO  
Representante a la Cámara



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara



ANDRÉS DAVID CALLE  
Representante a la Cámara



JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Dpto Norte de Santander



GERMAN R. ROZO ANIS  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El tema del presente proyecto de ley ya había sido radicado y tramitado ante el congreso de la República en los períodos 2018 (2) - 2020 y 2020-2022(1) iniciativas lideradas por los Representantes Óscar Hernán Sánchez León, José Luis Correa López y Jairo Humberto Cristo Correa, bajo el número 06 de 2019 Cámara, “por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”.

Iniciativa que cumplió su trámite en la Comisión Séptima, y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin embargo, no contó con la misma celeridad en el Senado de la República, por lo cual, fue archivado conforme lo previsto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

En este sentido la iniciativa volvió a radicarse el mes de noviembre de 2021 bajo el número 390 de 2021 “por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”, debido a que no surtió su trámite fue archivado conforme lo previsto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

La iniciativa que se presenta contiene precisiones en materia conceptual, avanza en el establecimiento de requisitos claros que garanticen el goce efectivo de derechos de las personas mayores, las cuales son sujetos de especial protección constitucional y el Estado debe ser garante de los mismos.

## MARCO NORMATIVO

El artículo 1º de la constitución política establece:

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const.,1991, art. 1º). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2º, establece los fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

**Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;(Const., 1991, art. 2º).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes. El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).
2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

### ENVEJECIMIENTO

El concepto envejecimiento y/o de adulto mayor ha presentado diferentes definiciones desde el punto de vista de las organizaciones internacional, gubernamentales, sociales y científicas entre otras.

El ministerio de Salud y Protección social, en relación al adulto mayor enmarca su definición como un sujeto de derechos cuya protección depende de su núcleo familiar, el Estado y la sociedad.

Las personas adultas mayores son sujetos de derecho, socialmente activos, con garantías y responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones. Las personas envejecen de múltiples maneras dependiendo de las experiencias, eventos cruciales y transiciones afrontadas durante sus cursos de vida, es decir, implica procesos de desarrollo y de deterioro. Generalmente, una persona adulta mayor es una persona de 60 años o más de edad (Ministerio de Salud y Protección Social, s.f)

Alvarado y Salazar quienes citan a Lazarus RS y Cobo S definen en envejecimiento como un fenómeno variable donde convergen diferentes factores y a su vez como una construcción social.

Proceso continuo, heterogéneo, universal e irreversible que determina una pérdida de la capacidad de adaptación de forma progresiva. Asimismo, es un fenómeno extremadamente variable, influido por múltiples factores arraigados en el contexto genético, social e histórico del desarrollo humano, cargado de afectos y sentimientos que se construyen durante el ciclo vital y están permeados por la cultura y las relaciones sociales de tal manera

que no es claro precisar el estadio de la vida en el cual se ingresa a la vejez y cada vez la concepción de esta está más alejada de la edad cronológica y tiene mayor estructuración desde lo individual y lo social. En ese sentido, el envejecimiento es una construcción social (Alvarado. Salazar, s.f).

El instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, define el envejecimiento como un proceso de cambios continuo a través del tiempo:

Desde nuestro punto de vista, el envejecimiento es un proceso de cambios a través del tiempo, natural, gradual, continuo, irreversible y completo. Estos cambios se dan a nivel biológico, psicológico y social, y están determinados por la historia, la cultura y la situación económica, de los grupos y las personas.

Cada persona envejece de manera diferente, dependiendo de sus características innatas, de las que adquiere a través de la experiencia y de las circunstancias a las que se haya enfrentado durante su vida.

El envejecer implica procesos de crecimiento y de deterioro. Es decir, de ganancia y de pérdida, y se da durante todas las etapas de la vida. (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, s.f)

Rodríguez Karen en su documento de investigación vejez y envejecimiento citando a Zetina presenta la conceptualización de la vejez según la cronología:

**Tabla 1: Conceptualización de la vejez según la cronología**

Autor y/o institución	Grupo de edad	Concepto
Brocklehorst 1974	60-74	Senil
	75-89	Ancianidad
	90 y más	Longevidad
De Nicola 1979	45-50	Preseñil
	50-72	Senectud gradual
	72-89	Vejez declarada
	90 y más	Grandes viejos
Sociedad de Geriatria y Gerontología de México	45-59	Prevejez
	60-79	Senectud
	80 y más	Ancianidad
Stieglitz 1964	40-60	Madurez avanzada
	61-75	Senectud
	76 y más	Senil

Fuente: Zetina, M. "Conceptualización del proceso de envejecimiento". En: *Papeles de población*. No. 019. Universidad Autónoma de México. Enero-marzo, 1999.

Nota: tomada de Rodríguez, Karen. (2010)

De las anteriores definiciones se puede concluir que la vejez y el envejecimiento ha tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro y apropiar herramientas adecuadas a la hora de formular y ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

### PANORAMA MUNDIAL DEL ENVEJECIMIENTO.

La Organización de las Naciones Unidas menciona que la mayoría de países del mundo están experimentando un aumento en el número y la proporción de personas mayores.

El envejecimiento de la población está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias

para casi todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el mercado laboral y financiero y la demanda de bienes y servicios (viviendas, transportes, protección social), así como para la estructura familiar y los lazos intergeneracionales (ONU, 2019).

Según datos del informe “Perspectivas de la población mundial 2019”, en 2050, una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16%), más que la proporción actual de una de cada 11 en este 2019 (9%). Para 2050, una de cada cuatro personas que viven en Europa y América del Norte podría tener 65 años o más. En 2018, por primera vez en la historia, las personas de 65 años o más superaron en número a los niños menores de cinco años en todo el mundo. Se estima que el número de personas de 80 años o más se triplicará, de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050. (ONU, 2019, p.2.)

La Organización Mundial de la Salud en relación al crecimiento de la población adulto mayor establece, menciona lo siguiente:

Se vive más tiempo en todo el mundo. Actualmente, por primera vez en la historia, la mayor parte de la población tiene una esperanza de vida igual o superior a los 60 años. Para 2050, se espera que la población mundial en esa franja de edad llegue a los 2000 millones, un aumento de 900 millones con respecto a 2015.

Hoy en día, hay 125 millones de personas con 80 años o más. Para 2050, habrá un número casi igual de personas en este grupo de edad (120 millones) solamente en China, y 434 millones de personas en todo el mundo. Para 2050, un 80% de todas las personas mayores vivirá en países de ingresos bajos y medianos.

También aumenta rápidamente la pauta de envejecimiento de la población en todo el mundo. Francia dispuso de casi 150 años para adaptarse a un incremento del 10% al 20% en la proporción de población mayor de 60 años. Sin embargo, países como el Brasil, China y la India deberán hacerlo en poco más de 20 años. (OMS, 2018).

De manera que, según el análisis habrá en el mundo más personas octogenarias y nonagenarias que nunca antes.

## **PANORAMA DEL ENVEJECIMIENTO EN COLOMBIA**

El Ministerio de Salud y Protección Social menciona que los factores de descenso en la fecundidad y la reducción de la mortalidad han generado un aumento en el envejecimiento de la población.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se evidencia que el envejecimiento de la poblacional en Colombia está en aumento, dado que para el año 2019 se registró que alrededor del 13,5% de los colombianos son mayores de 60 años, mientras que para el año 2018 esta cifra se encontraba alrededor del 11%. (DANE, 2020). Sumado al hecho que, según un informe de la Universidad de la Sabana, se estima que siete de

cada diez personas mayores no tienen pensión y que el 18,1% del total de adultos mayores en el país vive en hogares unipersonales, lo que requiere de una manutención propia, de la que en la mayoría de los casos no cuentan con los ingresos adecuados para su congrua subsistencia.

En el contexto del proceso de transición demográfica, según los últimos datos disponibles, el 21.2% de la población de 60 años o más en Colombia sufre de algún grado de dependencia, lo cual equivale a alrededor de 1.1 millones de personas. De manera que si la tendencia de la incidencia de enfermedades crónicas continúa al alza como hasta ahora, esta cifra puede llegar a sobrepasar los 2.1 millones en los próximos diez años, representando más de la cuarta parte (26.4%) de la población de 60 años o más. (Banco Interamericano de Desarrollo 2019).

De acuerdo con las proyecciones de población 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores, de las cuales 3.066.140, que representan el (45%) son hombres y 3.742.501, que equivale al (55%) son mujeres. Así mismo, se estima que 22.945 personas en el país, tienen más de 100 años de edad, en donde 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres. (DANE, 2020).

Por otra parte, integra el panorama de envejecimiento en el país, las alarmantes cifras de violencia en contra personas mayores, que conforme a la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, se ha registrado en el marco de la ruta de atención integral y valoración médico legal, a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que el número de casos reportados como no fatales para el año 2019, fue de 8.709 casos, de los cuales 3.577 denuncias fueron atendidas en el lapso de enero a mayo, mientras que para el año 2020, en el mismo período, se registraron 2.313 casos, lo que representa una ligera disminución que equivale a un 35% con respecto a la información reportada en el año inmediatamente anterior.

En cuanto a la violencia fatal, se observa que en el año 2019 entre enero a mayo se reportaron 397 decesos, sobre los 344 casos registrados en el mismo período del año 2020, lo que arroja un factor diferencial del 13%. Así mismo, de la información allegada se desprende que el contexto de violencia contra persona mayor más alto en el primer trimestre del año pasado, fue la violencia interpersonal con 1.366 denuncias, seguido por la violencia intrafamiliar con 655, en tercer lugar, la violencia de pareja con 262 y en último lugar el presunto delito sexual con 30 casos. (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses).

## **SITUACIÓN SOCIO ECONÓMICA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

Las problemáticas que enfrentan la mayoría de los adultos mayores en Colombia están dadas por el abandono, la violencia, la pobreza, la falta de atención en salud entre otras, para efectos del presente proyecto de Ley solo se hará mención de los datos en relación a la condición económica.



Así las cosas, según el Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (Sabe), con el hecho de que antes del 2021, en el país habrá una persona mayor de 60 años por cada dos adolescentes, y que las condiciones para atenderlos de manera integral son deficitarias. (Portafolio, 2018).

En relación al nivel de vida de los adultos mayores el Observatorio Democracia menciona que el porcentaje más alto de encuestados que viven en hogares donde no les alcanza y tienen dificultades o grandes dificultades son los adultos mayores (69.8%) esto puede indicar la situación de precariedad en la que viven mayormente los ancianos, respecto a otros grupos poblacionales. En esta situación, se encuentra el 38.7% de los jóvenes y el 56.2% de los adultos. Damos cuenta que, respecto a otros grupos etarios, la capacidad económica de los hogares en que viven las personas mayores de 60 años es menor. (Observatorio de la Democracia, 2017, p.2)

Respecto al nivel de ingresos el observatorio de la democracia menciona que los adultos mayores pasan por situaciones económicas mucho más complejas que los jóvenes en sus casas. Por un lado, es mayor el porcentaje de personas de edad que viven en hogares donde los ingresos son muy bajos. El 58.7% de los adultos mayores de 60 años viven en un hogar donde los ingresos familiares no superan los 325 mil pesos. (Observatorio de la democracia, 2017).

Por otro lado, según el Sabe, la cifra de mayores de 60 años bordea el 11 por ciento de la población hoy, cuando en el 2005 apenas representaba el 7,5. Se calcula, de hecho, que en el 2020 existirán 6,5 millones de personas en estas condiciones, un crecimiento que en Colombia requirió 26 años, mientras que a Francia le tomó 115. (Portafolio, 2018).

Los adultos mayores no son un grupo poblacional productivo y necesitan de muchos cuidados los cuales son costosos. Por lo tanto, puede que, al encontrarse en hogares con pocos ingresos, los ancianos no se encuentren en las mejores condiciones que ellos necesitan. Además, existe la posibilidad que, al no ser productivos, se conviertan en una carga económica por lo que sus familias pueden excluirlos de actividades familiares y violentarlos en caso de que no se adapten al hogar. (Observatorio de la democracia, 2017, p. 3).

La encuesta Sabe Colombia 2015 del Ministerio de Salud y Colciencias que entrevistó a 23.694 personas en hogares de zonas urbanas y rurales de Colombia, en promedio la población adulta mayor alcanzó 5,5 años de escolaridad y menos de 1% se encontraba estudiando. Así mismo reportaron haber trabajado un promedio de 36,6 años y entre las razones por las que trabajan actualmente se estableció que 60% lo hacen porque tienen necesidad del dinero, 13% para ayudar a su familia, 9.3% para mantenerse ocupado y 7.5% para sentirse útil; también es importante resaltar que 58% de los que trabajan lo hacen en ocupaciones informales de baja calificación y que cerca del 30% no recibió dinero, y de los que reciben, alrededor de la mitad recibieron menos de un salario mínimo legal vigente de Colombia.

Respecto a la afiliación a seguridad social y al entorno en el que viven, la encuesta arrojó los siguientes resultados:

#### **I. Afiliación a Salud**

- 48,9% están afiliadas al régimen contributivo.
- 46,8% al régimen subsidiado.
- 0,4% al régimen de excepción.
- 1,6% al régimen especial.
- 2,2% no pertenecen a ningún régimen.

#### **II. Pensiones**

- 11.9% de la zona rural.
- 33.9% de la zona urbana.

#### **III. Determinantes relacionados con el entorno físico:**

- 63% viven en casa propia.
- 18% viven de arriendo
- 12% vivienda de propiedad familiar.
- El 88% de los adultos mayores colombianos vive sin hacinamiento.
- 11% viven en Hacinamiento.
- Mientras el 95,0% de las viviendas de la zona urbana dispone de servicio de alcantarillado, solamente el 24,8% de la zona rural lo poseen, solo el 14% del área rural tiene todos los servicios públicos.
- El 52% usa como principal medio de transporte el transporte público masivo, el 69% 69,5% lo usan sin ayuda de terceros, 15,1% requieren ayuda y 15,4% no lo usan.

Para mayo de 2018 portafolio público un artículo periodístico en el cual indica un panorama desolador en relación a la situación de los adultos mayores en Colombia, los apartes más significativos en materia económica son los siguientes:

Aunque lo lógico es que en las edades avanzadas el ingreso esté garantizado por medio de un modelo de pensiones, lo cierto es que, según las cifras oficiales, esta cobertura no supera el 30 por ciento, con un desequilibrio significativo en las zonas rurales, donde apenas uno de cada diez ha cotizado para este beneficio.

Rodrigo Heredia, profesor de Geriatria de la Universidad Javeriana, referencia que los abuelos que carecen de ingresos sobreviven con el apoyo económico de sus familiares, muchos precarios, y que las ayudas económicas estatales solo cobijan a uno de cada cinco.

La consecuencia no puede ser otra que la dependencia, que, según Heredia, se relaciona con las disfunciones laborales marcadas por el rechazo que enfrenta esta población, incluso desde la cuarta década. Es claro, según el especialista, que después de los sesenta años, más de la mitad de los colombianos tienen que trabajar por necesidad, informalmente y en condiciones adversas de seguridad social. (Portafolio. 2018) (Subrayado fuera de Texto).

## PANORAMA COLOMBIA MAYOR

Lo anterior hace necesario presentar el alcance del programa Colombia mayor, el cual es concebido como una forma de garantizar los derechos de los adultos mayores en, con necesidades económicas. Según Colombia Mayor al 2020 el total de beneficiados en Colombia del subsidio económico directo está dado por un total de

1.724.027 adultos mayores entre los cuales 984.713 son mujeres, que corresponden al 57% y 739.314 son hombres, que corresponde al 43% de los beneficiarios del programa.

Ahora bien, con ocasión a la pandemia, se han incrementado los cupos asignados, que concretamente para el mes de diciembre de 2020, los cupos activos aumentaron en 3.933 beneficiarios, pasando de 1.701.426 en el mes de noviembre de 2020 a 1.705.359, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla 53: Colombia Mayor – Balance de cupos

Cupos Colombia Mayor	noviembre-20		diciembre-20		Variación Cupos
	Cupos	% Part	Cupos	% Part	
Total Cupos	1.725.221	100%	1.725.221	100%	0
Beneficiarios Activos	1.701.426	98.62%	1.705.359	98.86%	3.933
Beneficiarios Suspendidos	22.616	1.31%	18.668	1.08%	3.948
Cupos Vacíos	1.179	0.07%	1.094	0.06%	85

Fuente: Fiduagraria 2020

Por otra parte, se hace necesario mencionar que antes de la pandemia, el programa de Colombia Mayor tenía un monto del subsidio en promedio de (\$57.500) pesos mensuales, siendo cuarenta mil (\$40.000) pesos el menor monto y setenta y cinco mil (\$75.000) pesos el monto más alto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que a junio de 2018, los 1.107 municipios de Colombia se encuentran incluidos en el programa Colombia mayor en la modalidad de subsidio económico directo, de los cuales: 327 municipios reciben un monto por el subsidio de cuarenta mil (40.000) pesos, 56 municipios reciben un monto por el subsidio de cuarenta y cinco mil (45.000) pesos, 34 municipios reciben un monto por el subsidio de cincuenta mil (50.000) pesos, 179 municipios reciben un monto por el subsidio de cincuenta y cinco mil (55.000) pesos, 70 municipios reciben un monto por el subsidio de sesenta mil (60.000) pesos, 70 municipios reciben un monto por el subsidio de sesenta y cinco mil (65.000) pesos, 65 municipios reciben un monto por el subsidio de setenta mil (70.000) pesos y 306 municipios reciben un monto por el subsidio de setenta y cinco mil (75.000) pesos.

Sin embargo, con el propósito de garantizar una mejor calidad de vida y ante la inminente crisis derivada por la propagación del COVID-19 en el país, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo, estableció a través de la Resolución 5244 del 28 de noviembre de 2019, la unificación del valor del subsidio del Programa Colombia Mayor, al valor de ochenta mil pesos m/cte. (\$80.000) para todos los beneficiarios del programa, distribuidos por el Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta Subsistencia.

Lo anterior, sin perjuicio de que en algunos municipios o distritos, como es el caso de Bogotá, D. C., los beneficiarios del programa Colombia Mayor puedan recibir, además del monto que otorga el referido subsidio económico, una suma adicional cofinanciada por la entidad territorial y en algunos casos, también recibe un valor adicional cofinanciado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La fundación Saldarriaga Concha menciona que el problema del programa Colombia Mayor es:

El problema más destacado del programa, según el informe de la “**Misión Colombia Envejece**” es que la ampliación de la cobertura no ha sido acompañada de un aumento paralelo en el presupuesto sino de una fuerte reducción de los beneficios por persona en los últimos años. “Actualmente, el beneficiario promedio recibe apenas el equivalente a una décima parte de un salario mínimo mensual”.

Otra barrera que se ha detectado en el programa ha sido la dificultad para reclamar el subsidio, en especial en algunos municipios donde los puntos de pago son muy retirados. Gracias al Censo 2018, hoy es posible georreferenciar la ubicación de los beneficiarios de Colombia Mayor, para buscar soluciones que les permita acceder a esta ayuda económica. (Saldarriaga Concha, 2021. Párr. 23).

Así las cosas, como se evidencia de los anteriores argumentos, se puede concluir que en materia de subsidio económico directo dirigidos a los adultos mayores, si bien se han buscado estrategias que permitan nivelar el monto del subsidio, no se ha logrado responder a las necesidades y problemáticas que afrontan esta población, por ende y en aras de responder con las peticiones de los adultos mayores, los organismos internacionales, las instituciones del orden nacional, departamental y municipal, se hace necesario focalizar mayores esfuerzos por parte del Congreso de la República y el Gobierno Nacional, para que en cierto grado, se pueda garantizar el goce efectivo de derechos de esta importante población.

El tema de vejez y envejecimiento en Colombia definitivamente fija un reto para el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, como se mencionó al principio la población en Colombia está envejeciendo a un ritmo acelerado, entidades territoriales como Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Bogotá presenta un índice de envejecimiento de 60 años mayor a 70 y Departamentos como San Andrés, Atlántico, Santander, Cundinamarca, Cauca y Nariño un índice de envejecimiento entre 50 y 70, a su vez el DANE afirma que, por cada 100 personas productivas hay 21 personas adultas mayores.

## CONCLUSIONES

Como se mencionó el concepto de vejez y el envejecimiento ha tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro para evaluar las herramientas adecuadas a la hora de formular y

ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

En Colombia, la situación de precariedad que viven los adultos mayores es significativamente más alta respecto a otros grupos poblacionales, lo cual y entre otros factores hace propensos a los adultos mayores de padecer enfermedades como la depresión.

Las ayudas económicas Estatales no son suficientes ni en el monto ni en la cobertura, pues según lo mencionado 2 millones y medio de los adultos mayores están por debajo de la línea de pobreza y solo 1 de cada 5 personas mayores tienen alguna ayuda económica.

La política colombiana de envejecimiento y vejez establece como meta del Eje Estratégico 2: Protección Social Integral Gestionar el ajuste del subsidio monetario para personas adultas mayores, en su valor y el incremento anual del mismo de acuerdo con el porcentaje de IPC.

**CONFLICTOS DE INTERÉS**

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

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

De los honorables Representantes,

  
**ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN**  
 Representante a la Cámara

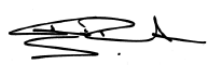
  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Senador de la República

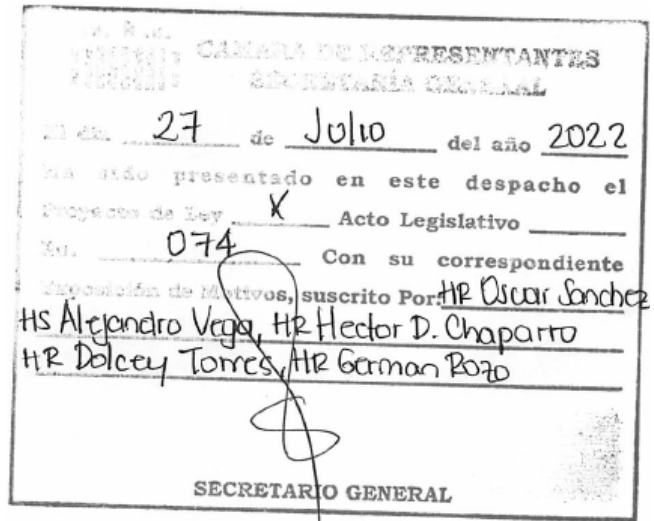
  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara

  
**DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO**  
 Representante a la Cámara

  
**ANDRÉS DAVID CALLE**  
 Representante a la Cámara

  
**JAIRO H. CRISTO CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Dpto Norte de Santander

  
**GERMAN R. ROZO ANÍS**  
 Representante a la Cámara



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2022  
 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objetivo.** Las disposiciones previstas en esta ley, tiene por objeto establecer medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes del país el derecho a la educación, así mismo, propiciar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los padres de familia, los tutores o cuidadores a cargo de los menores de edad.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará a todos los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que se encuentren en el territorio nacional matriculados en una institución educativa pública o privada y que no garanticen su asistencia a dichas instituciones.

**Artículo 3º. Definiciones:**

**Ausentismo Escolar:** Para efectos de esta ley se entiende ausentismo escolar como la ausencia ocasional, temporal, permanente o definitiva no justificada, de un niño, niña o adolescente al establecimiento educativo. Se considera también como ausentismo escolar el hecho que una persona, en edad comprendida entre los cinco y dieciséis años, no este escolarizado en ningún establecimiento educativo. Sin perjuicio de la excepción descrita en el parágrafo 4 del artículo 4 de la presente ley.

**Ausencia ocasional:** Para efectos de esta ley se entiende ausencia ocasional, la inasistencia no justificada por más de tres (3) días consecutivos del calendario escolar.

**Ausencia temporal:** Para efectos de esta ley se entiende ausencia temporal, la inasistencia no justificada al establecimiento educativo de un niño,



niña o adolescente por treinta (30) días consecutivos del calendario escolar.

**Ausencia permanente:** Para efectos de esta ley se entiende por ausencia permanente, cuando un niño, niña o adolescente se retira del establecimiento educativo en el transcurso del año lectivo según el seguimiento mensual de estudiantes retirados que realiza el Ministerio de Educación Nacional.

**Ausencia definitiva:** Para efectos de esta ley se entiende ausencia definitiva, cuando un niño, niña o adolescente no se matricula, habiéndolo estado en el año inmediatamente anterior

**Parágrafo Transitorio.** El Ministerio de Educación reglamentará, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, lo pertinente al sector, los lineamientos y las estrategias de divulgación de las medidas de corresponsabilidad de las que trata esta ley, teniendo en cuenta estas definiciones para armonizarlas con los estándares nacionales e internacionales vigentes en la materia, y de acuerdo a la diversidad de características sociales, demográficas y geográficas en todo el territorio nacional.

#### **Artículo 4°. Sanciones por consentir la inasistencia.**

Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia ocasional, no justificada, incurrirán en una amonestación por parte de la Dirección educativa, en la cual se hará una advertencia sobre las consecuencias por repetición de la falta.

Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia temporal no justificada, incurrirán en una sanción de carácter pedagógico, la cual consistirá en la participación en un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia en la misma institución educativa.

Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes, en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia permanente no justificada, incurrirán en multa de seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que de manera injustificada no los inscriban y/o matriculen en el sistema escolar incurrirán en multa de ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Se exceptúa de lo anterior las causales por caso fortuito o fuerza mayor, previo a la observancia del debido proceso.

**Parágrafo Primero.** Las instituciones educativas, la Secretaría de Educación correspondiente o las autoridades competentes impondrán las sanciones

previstas en la presente ley, garantizando el debido proceso.

En caso de mora o no pago, se aplicarán las disposiciones establecidas en la Ley 1801 de 2016.

**Parágrafo Segundo.** Cuando se presenten dos sanciones o más por la ausencia ocasional no justificada, la institución educativa remitirá el caso a la Secretaría de Educación del respectivo territorio, para que se realice el respectivo seguimiento. En el caso de ausencia temporal, permanente o definitiva las secretarías de educación del respectivo territorio remitirán de inmediato el caso al Instituto de Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para que se realice el respectivo seguimiento.

**Parágrafo Tercero.** Siempre que la institución educativa identifique que las causas de ausentismo rebasan la órbita de control de la familia del menor de edad afectado se debe activar una ruta de atención interinstitucional entre la Secretaría de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos previstos en el presente artículo y de conformidad con los artículos 6° y 7° de la presente ley. Se deberá activar el proceso de restablecimiento de derechos en favor del menor de edad afectado, siempre que haya lugar.

**Parágrafo cuarto.** Están exentos de las disposiciones previstas en la presente ley, los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que estén vinculados a programas de educación alternativa.

Del mismo modo, se respetará la formación basada en situaciones étnicas, religiosas, o similares.

**Parágrafo quinto.** Están exentos de las disposiciones previstas en la presente ley, los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que se ubiquen en zonas de conflicto armado o zonas de difícil acceso.

**Artículo 5°.** Los recursos obtenidos por incurrir en cualquiera de los comportamientos mencionados en el artículo cuarto (4), se destinarán a las Secretarías de Educación de cada municipio o distrito en una cuenta especial que no hará unidad de caja con otros recursos. Los dineros obtenidos por este concepto tendrán por única finalidad fortalecer la calidad educativa en las instituciones educativas.

**Parágrafo Transitorio.** Durante el primer año de vigencia de la presente ley, todas las sanciones previstas en el artículo 4° serán de carácter pedagógico. Los padres y madres de familia, y cuidadores, de niños, niñas y adolescentes, deberán participar en actividades pedagógicas de convivencia o comunitarias en las instituciones educativas, según disposición de las Secretarías de Educación competentes.

#### **Artículo 6°. Responsabilidad de las Instituciones Educativas.**

Las instituciones educativas públicas y privadas tendrán como responsabilidad:

- a) Llevar el control riguroso de la asistencia de los niños, las niñas y los adolescentes, así mismo, hacer seguimiento particular y periódico, con los padres y madres de familia, y| cuidadores a cargo de los menores, para confirmar la causa de la inasistencia, en conjunto con los niños, niñas o adolescentes que presenten alguna de las ausencias de que trata esta ley, en aras de establecer, las necesidades y soluciones para la continuidad escolar.
- b) Reportar, a las Secretarías de Educación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que activen una ruta de acción cuando los niños, las niñas y los adolescentes, presenten ausencia ocasional, temporal, permanente o definitiva no justificada, al centro educativo, para atender las causas que dieron lugar a la ausencia o absentismo.
- c) Socializar a la comunidad educativa las medidas contempladas en la presente ley y promover un acompañamiento diferencial a padres y madres de familia, y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad escolar que se encuentran en absentismo escolar por dificultades familiares, económicas, demográficas y de conectividad.
- d) Hacer el seguimiento y registro de las diferentes variables de deserción escolar y reportarlas anualmente a las Secretarías de Educación del ente territorial competente, con el objetivo de establecer políticas públicas focalizadas en las necesidades de cada territorio.

**Artículo 7º. Responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá la obligación de iniciar proceso y seguimiento a los padres y madres de familia, y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes y activar el proceso de restablecimiento de derechos en favor del menor de edad, en atención a lo previsto en el artículo 4º de la presente ley y obrará en razón a lo contemplado por la Ley 7 de 1979.

**Artículo 8º. Sistema de Alertas Tempranas.** Créase el Sistema Nacional de Alertas Tempranas de Absentismo Escolar, el cual tendrá como objetivo garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes del país el derecho a la educación mediante la intervención oportuna, eficaz y pertinente de las todas las autoridades gubernamentales competentes y del gobierno escolar, para evitar, enfrentar y erradicar la abstención escolar.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses posteriores de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 9º. Evaluación y seguimiento.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación y en conjunto con la Contraloría General de la República y las Secretarías de Educación del

orden departamental, municipal y distrital, luego de tres (3) años de implementación de la presente ley deberá, en el término de un año, y por una sola vez realizar una evaluación de la implementación y resultados de la presente ley. Para ello se analizarán si hubo disminución de la deserción escolar, el monto de recaudo y adecuado uso de los dineros a que se refiere el artículo 4º. Los resultados de la evaluación serán presentados al Congreso de la República.

**Artículo 10. El Ministerio de Educación Nacional,** en el término de seis (6) meses reglamentará el procedimiento por medio del cual los padres y madres de familia y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad puedan evidenciar las circunstancias que les impiden garantizar el derecho a la educación de los menores.

**Artículo 11. Responsabilidad de las Secretarías de educación.** Las Secretarías de Educación en coadyuvancia con las instituciones educativas facilitarán y garantizarán el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas, demográficas y de conectividad del territorio.

**Parágrafo Primero.** Con el objetivo de buscar el retorno al sistema educativo de los niños, las niñas y los adolescentes en edad de escolaridad, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales deberán desarrollar estrategias para la búsqueda activa de quienes desertaron de sus instituciones educativas como resultado del cierre de la educación presencial durante la pandemia por el Covid - 19. Para esto las Secretarías contarán con un plazo de seis (6) meses luego de la aprobación de la presente ley, para los casos de deserción que se hayan presentado hasta ese momento y de tres (3) meses una vez finalizada la emergencia sanitaria.

**Artículo 12. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

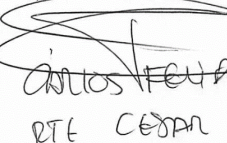
De los honorables representantes,

  
OSCAR SANCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

  
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara

  
JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara

  
GERMAN R. ROZA ANIS  
Representante a la Cámara

HUGO ACEVEDO  
PTE CASANARE  
  
CARLOS FEIJÓ DE QUIÑONES  
PTE CESAR

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Este documento expone el proyecto de ley que busca establecer medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el

derecho a la educación. En ese sentido, se presentan los fundamentos constitucionales y legales en los cuales se sustenta el derecho a la educación dirigida a niños niñas y adolescentes, para de esta forma establecer el grado de responsabilidad de los diferentes actores que intervienen en la educación o en el goce efectivo del derecho a la educación dirigido a los niños, niñas y adolescentes.

En segundo momento se realizan algunas “presiones conceptuales” y se presenta un breve diagnóstico a nivel internacional en torno al fenómeno de abstención escolar, seguido de las medidas que han adoptado algunos países para combatir el fenómeno. Finalmente se expone un diagnóstico preliminar de la abstención escolar a nivel nacional y distrital, el cual se basa en documentos oficiales y que permiten establecer conclusiones y en el marco del proyecto de ley, medidas para poder solucionar y reducir el abstencionismo escolar y, de esta forma, garantizar el derecho a la educación de los niños niñas y adolescentes del país.

### **Justificación**

Según la Organización de Naciones Unidas, para el año 2017 existieron 264 millones de niños y jóvenes en el mundo que no asistieron a la escuela (ONU, 2018, pg. 7), para el caso colombiano, el ministerio de Educación Nacional menciona que para el 2017 se presentó una tasa de deserción del 3.08%, lo que representa 311.366 niños y jóvenes en Colombia que no asistieron a la escuela.

La cifra nacional es preocupante, pues puede indicar entre otras, que estos niños, niñas y adolescentes al no estar en el entorno escolar, se ven sometidos a riesgos como la explotación sexual, el trabajo infantil, la delincuencia organizada, el consumo de sustancias psicoactivas y demás peligros que asechan a los niños, niñas y adolescentes en la sociedad actual.

Es por tanto que se hace necesario el establecimiento de medidas que permitan reducir la tasa de deserción escolar y desde el objeto del proyecto de ley, una de las medidas es vincular a los padres, los tutores o cuidadores a cargo de los menores de edad, en esta imperiosa tarea y responsabilidad, para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes.

### **Consideraciones de la Corte sobre educación en menores de edad:**

Según lo establecido por la Corte Constitucional, el derecho a la educación es entendido como un derecho fundamental en los menores de 18 años en razón del principio del interés de los niños, niñas y adolescentes. El Estado, la sociedad y la familia tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de este derecho.

Así lo establece en las siguientes sentencias:

La Sentencia T- 008 de 2016, el magistrado ponente Alberto rojas ríos, menciona:

“El derecho fundamental a la educación de los menores de 18 años cobra especial relevancia en atención al principio del interés superior del niño, el cual debe responder a sus necesidades. El Estado tiene la obligación de determinar las medidas pertinentes para la prestación del servicio, las cuales, deben atender al interés de niños, niñas y adolescentes sobre otras consideraciones y derechos, para así apuntar a que reciban un trato preferente, de forma que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad, no solo como sujetos de protección especial sino como plenos sujetos de derecho”, (Corte Constitucional - 2016).

En la Sentencia T-743 de 2013, se le otorga una doble connotación, reconociendo la educación como un derecho y un servicio público:

*“El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”. (Corte Constitucional, 2013).*

Sentencia T-660 - 13 esta sentencia reconoce dentro de la permanencia al sistema educativo, la calidad de derecho y obligación no solo para el menor sino para el Estado, la sociedad y la familia:

“La jurisprudencia constitucional de vieja data ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes, el cual ha identificado que goza de cuatro componentes estructurales en su núcleo esencial, siendo dos de ellos la accesibilidad y la adaptabilidad que refieren de manera integrada a la garantía de permanencia de los menores en el sistema educativo sin discriminaciones ni exclusiones injustificadas o inadmisibles constitucionalmente. Así mismo, la educación además de ser un derecho, también entraña un deber que primeramente debe



asumir el Estado como obligado a satisfacer el respeto, la protección y el debido cumplimiento de los procesos y sistemas formativos; sin embargo, dada la faceta de servicio público con función social que tiene educación, a la carga de deberes también concurren la familia y la sociedad. Aquella definida constitucionalmente como el núcleo básico de la sociedad, es la responsable primigenia de asegurar la educación de los hijos menores de edad, por lo cual se les exige a los padres que cumplan con los trámites tendientes a regularizar la escolaridad de sus hijos menores, sin que en principio se evidencie en ello una carga desproporcionada que vulnere derechos fundamentales, pero que a su vez no puede constituirse en barrera de acceso para proteger los derechos de los menores de edad. (Corte Constitucional, 2013)

**La Abstención Escolar**

La abstención escolar, es entendida como la ausencia no justificada, de un menor al centro educativo, puede presentarse de manera esporádica, frecuente o total, sin importar, si es voluntad de los padres, los tutores o los mismos menores, así mismo, es una situación de absentismo, todo menor que este entre seis y dieciséis años de edad, que no se encuentre asistiendo a ningún centro educativo para escolarizarse. (Villodres, 2010, pg. 2)

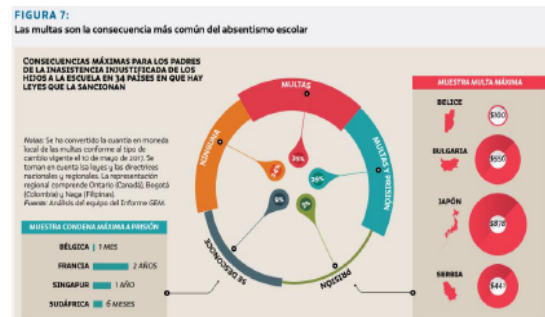
La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología, manifiesta que para el año 2017 existieron 264 millones de niños y jóvenes que no asistieron a la escuela (ONU, 2018, pg. 7).

En este sentido, es pertinente resaltar el papel y el grado de responsabilidad de los padres y estudiante respecto al ejercicio del derecho a la educación, el informe de la ONU, presenta que el absentismo escolar es un problema común en todo el mundo, y por ello los padres son un factor fundamental en el control de la asistencia de sus hijos en las instituciones educativas. (ONU, 2017, pg. 7)

En la encuesta Mundial de Salud a Escolares, realizada a 33 países presentó como resultado, que de cada tres adolescentes entre 13 y 17 años, uno de ellos manifestó no haber asistido a la escuela el último mes, este tipo de situaciones se presentaron con más frecuencia en países como Bahamas, Uruguay, Kuwait, Omán y Tokelau, precisa la ONU que este tipo de situaciones, llevan a consecuencias como deserción escolar, la repetición del curso y la presentación frente a los tribunales. (ONU, 2018, pg. 29)

Adicionalmente el informe manifiesta que, el absentismo escolar, es un fenómeno que entraña varios factores, lo que lo lleva a ser pluridimensional, donde es fundamental el papel que cumplen los padres para su atenuación, es por ello que varios países presentan marcos legales para controlar el fenómeno de absentismos escolar, en la cual busca que los padres rindan cuentas por la inasistencia de los hijos, estas normas contemplan acciones de tipo multas económicas, prisión, sanciones penales entre

otros, tal como se puede evidenciar en la gráfica. (ONU, 2018, pg. 29)



Fuente: Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-2018

Por otra parte, se puede afirmar que la abstención escolar conlleva o presenta relación con fenómenos como el trabajo infantil y el establecimiento de medidas para combatir estos fenómenos, debería ser prioridad para los estados, la Organización Internacional del Trabajo, presenta para el año 2017, existe alrededor de 152 millones de niños en el mundo que se encuentran en situación de trabajo infantil, de los cuales, un 58% son niños y un 42% son niñas, en este mismo orden, 73 millones de niños se encuentran realizando trabajos peligrosos, lo que representa un 48%. (OMT, 2017, pg. 3)

Según las cifras anteriores, la Organización Internacional del Trabajo, expone que está problemática está vinculada en gran medida con la pobreza de familiar y comunidades, y una posible solución está relacionada con las políticas tanto a nivel social como económico, con una reglamentación sólida, un trabajo decente tanto para adultos como para jóvenes, y una protección social. (OMT, 2017, pg. 3).

En un primer análisis la educación y, por tanto, la asistencia de los menores a las instituciones educativas, es una responsabilidad compartida entre varios actores, como lo son: el Estado, el Gobierno, la escuela, los profesores, los estudiantes, los padres, la sociedad civil, las entidades públicas y las entidades privadas, así mismo, se puede establecer como fenómeno pluridimensional, toda vez que involucra el factor social, el factor económico, el factor cultural y el factor familiar.

De la misma manera, se puede establecer que el fenómeno del absentismo escolar, a su vez, enlaza otros fenómenos aún más preocupantes, un ejemplo claro es el trabajo infantil, donde al relacionar los dos fenómenos permite presentar que de los 264 millones de menores en el mundo que no van a la escuela<sup>1</sup>, aproximadamente un 57% están en situación de trabajo infantil<sup>2</sup>.

**Medidas para Enfrentar la Abstención Internacional**

Las cifras brindadas por la Organización de las Naciones Unidas son preocupantes para todos los países en general razón por la cual países, a nivel

<sup>1</sup> Cifras brindadas por la Organización de las Naciones Unidas, para el año 2017.  
<sup>2</sup> Porcentaje calculado según cifras brindadas por la Organización Internacional del Trabajo para el año 2017.

internacional, tienen normativa que les permite combatir la abstención escolar y disminuir las cifras para estas problemáticas.

En Europa, España, la inasistencia del niño en la escuela es tema de particular importancia, toda vez, que se entiende como el incumplimiento por parte de sus padres o tutores del derecho a la educación y escolarización de esos menores (Vázquez, 2013, pg. 10), es por ello, que se lleva a cabo un seguimiento constante de la inasistencia de los menores a las instituciones educativas.

El seguimiento de asistencia escolar, es un tema de vital importancia para el sector educativo del país, donde se involucran a la institución educativa, los estudiantes, los padres o tutores de los estudiantes, las autoridades educativas (que para el caso es la comisión de absentismo escolar) e incluso la fiscalía de menores, donde todas las acciones realizadas quedan plasmadas en un informe, y si es necesario este se lleva para iniciar proceso según lo estipula el Código Penal Español.

Estas acciones que en un inicio son un tema de simple inasistencia, pasan a ser un delito, la cual es manejado desde el Código Penal, tal como se estipula en el artículo 226, de la Ley Orgánica 10 de 1995, por medio de la Sección, “Del abandono de familia, menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección”.

El que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen necesitados, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a doce meses. (Ley 10, 1995, artículo 226)

Así mismo, en América del Norte, en el Estado de Texas, la normativa contempla la Sección 25.093 titulado “Padres que contribuyen a la falta de asistencia”, ubicado en el Código de Educación de Texas, en el cual es tipificado como un delito menor, donde el tribunal impone a los padres o tutores del estudiante: a) el pago de una multa entre \$100 a \$500 dólares; o b) se brinde un servicio social en las instituciones, según se designe. (Código de Educación Texas, s.f.)

Ahora bien, el valor recaudado de las multas, se destina, la mitad a un fondo operativo que, según sea el caso, estaría dirigido al distrito escolar o a la escuela o a programas de educación, y la otra mitad a un depósito, dirigido al Fondo general del condado o al Fondo general del municipio, la cual depende del Tribunal que lleva el proceso. (Código de Educación Texas, s.f.).

Igualmente, en Centro América, Puerto Rico, tiene la Ley 85 de 2018 “Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico”, donde la inasistencia a la institución educativa, por parte del menor de edad, se enmarca como delito y como una falta administrativa.

Es por ello, tipificado como delito, el tribunal tiene la competencia de sancionar al padre o tutor

del menor con: a) multa hasta por 1.000 dólares; b) 100 horas como mínimo de servicio comunitario en la misma institución educativa; o c) multa y servicio comunitario y, siendo falta administrativa, podría manejar la cancelación para ser beneficiaria de programas de nutrición y vivienda subsidiada. (Ley 85, 2018, art. 1.04)

En América del Sur, en Argentina, en la provincia de Mendoza, la normativa contempla en el artículo 99. “Inasistencia de alumnos menores de edad a establecimientos educativos” del “Código Contravencional Mendoza”, dispone la sanción a los adultos que estén a cargo de alumnos menores de edad y estos estén incurriendo en inasistencia a los establecimientos educativos de manera reiterada, la sanción puede ser: a) el pago de multas entre 600 a 1500 U.F (peso argentino); b) 15 días de arresto; o c) 20 días de trabajo comunitario, según se designe. (Ley 9009, 2018, artículo 99).

En un segundo análisis, se puede establecer que la abstención escolar es un tema de vital importancia para la política nacional, de ahí la razón, de que existan lugares como el Estado de Texas, Argentina, España y Puerto Rico que, por medio de las leyes, buscan evitar y disminuir las tasas de absentismo escolar, donde las sanciones pueden ser de carácter penal, económico, pedagógico, o combinando las sanciones, tal como se representan en la siguiente tabla.

SANCIONES PADRES POR ABSENTISMO ESCOLAR			
TIPO DE SANCIÓN	PENAL	ECONÓMICA	PEDAGÓGICO
PAÍSES	España	España	Estado de Texas
		Estado de Texas	Puerto Rico
	Argentina	Puerto Rico	Argentina
		Argentina	

Fuente: Elaboración propia según normativa de cada país.

### Situación Nacional

La Constitución Política de Colombia de 1991, estipula que la educación es un derecho para todos los niños y jóvenes, lo que incluye además la participación en los diferentes procesos educativos y así mismo la formación integral, esto implica que se tomen responsabilidades para promover y asegurar las condiciones necesarias en el acceso al sistema educativo, por parte de las familias, de los padres, de las madres, de los cuidadores y de las instituciones. (Gobierno nacional, 2018, pp. 32 - 33).

Para el caso de Colombia, el Ministerio de Educación nacional, expresa que se puede identificar las posibles causas por la cuales el estudiante se retira, clasificado en cinco dimensiones:

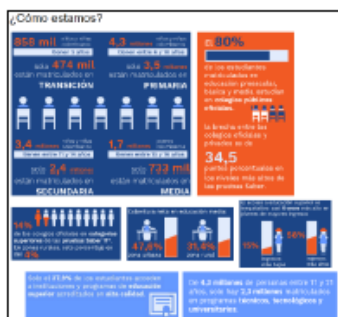
- La primera dimensión es personal, con variables como el bajo rendimiento escolar, los problemas de lectura, los problemas de escritura, los problemas de oralidad entre otros.
- La segunda dimensión es familiar, con variables como por motivos de cambio de residencia, desempleo de los padres o acudientes, poca importancia a la educación por parte de los padres o acudientes, entre otras,

- La tercera dimensión es institucional, con variables como el establecimiento en zona lejana, el establecimiento en zona de desastres, los costos educativos, los conflictos entre estudiantes, entre otros.
- La cuarta dimensión es contexto, con variables como el pandillismo, la prostitución, la drogadicción, el acoso escolar, el matoneo escolar, entre otros.
- La quinta dimensión son otras razones. (MEN, 2020, pp. 5-6).

Es por ello que, el Ministerio de Educación, tanto a nivel nacional como territorial, busca contrarrestar este fenómeno escolar por medio de una serie de programas como, la gratuidad educativa, la articulación con los Programas “Familias en Acción” y Red para la Superación de la Pobreza Extrema Juntos, la Inversión del Sector Solidario y de las Cajas de Compensación, la Alimentación Escolar, el Transporte Escolar, el Proyecto Incentivos Condicionado al Acceso y a la Retención Oportuna en el sistema escolar. (MEN, s.f. - pp. 10-11).

Sin embargo, pese a la implementación de estos programas y estudios realizados en el país, diferentes instituciones revisan esta problemática, y presentan situaciones y cifras preocupantes.

- En Colombia, cerca 10.109.295 niños y jóvenes se encontraban matriculados para el año 2017, de los cuales se presenta una tasa de deserción del 3.08%, lo que representa 311.366 niños y jóvenes en Colombia. (Ministerio de Educación, 2018, pg. 3)
- En Colombia, para el año 2017, se encuentran 10.258.000 niños y jóvenes entre 5 y 16 años, de los cuales 6.447.000 se encuentran matriculados para transición, primaria, secundaria y media según un rango de edad específico, y 3.811.000 no se encuentran matriculados, lo que representa un 63% y 37% respectivamente, tal como se observa en la infografía. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP

Por otra parte, en la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador, presenta que en Colombia el trabajo infantil ha sido una problemática constante, extensa y crítica, para 2016, cerca de 869.000

niños y jóvenes se encuentran trabajando, según las cifras que reporta DANE, lo que significa una tasa de trabajo infantil de 7.8%. (Gobierno nacional, 2017, pg. 25).

Así mismo, en la Línea de Política Pública, expone que el “trabajo infantil representa un escenario preocupante respecto a las condiciones de riesgo y vulneración de derechos, y es también un obstáculo para el efectivo acceso a la educación” (Gobierno Nacional, 2017, p.p. 27-28), toda vez que se evidencia que, a medida que aumentan las horas de trabajo, así mismo aumenta la inasistencia de los niños y jóvenes en las instituciones educativas, este tipo de escenarios permiten aumentar los niveles de deserción, extra edad y repitencia, que se ve reflejada con mayor frecuencia en el rango de edad de once (11) a dieciséis (16) años, según los resultados del estudio realizado por la OIT en 34 países del mundo. (Gobierno nacional, 2017, pp. 27-28).

En un tercer análisis, las cifras presentadas por el Departamento Nacional Planeación en temas de niños y jóvenes que no se encuentran matriculadas en colegios, las cifras presentadas por el Ministerio de Educación Nacional, en temas de deserción escolar, y cifras presentadas por la política pública para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador, en temas de trabajo infantil son cifras altas, preocupantes, críticas y cuestionables que se relacionan entre sí, teniendo en cuenta las diversas maneras en que se ha buscado contrarrestar la situación, y más para Colombia que esta denominado como país desarrollado.

Así mismo, según la respuesta dada por Ministerio de Educación se identifica que de 2017 a 2019 la tasa de deserción intra - anual a presentado un aumento de 0.5 puntos porcentuales en el sector oficial, evidenciando que los niveles de transición y secundaria son los niveles que presentan un mayor porcentaje.

Tabla 3. Tasa de deserción intra-anual sector oficial, por nivel educativo 2014- 2019

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica	Total
2014	2,38%	2,73%	3,79%	2,79%	3,10%	3,07%
2015	3,25%	2,57%	4,39%	2,72%	3,33%	3,26%
2016	3,90%	3,02%	4,88%	2,94%	3,82%	3,72%
2017	3,53%	2,46%	3,94%	2,65%	3,13%	3,08%
2018	3,43%	2,44%	3,90%	2,44%	3,10%	3,03%
2019*	3,67%	2,57%	3,92%	2,53%	3,21%	3,13%

Fuente: MEN-SIMAT.

\* El indicador del año 2019 es preliminar, obtenido a través de las cifras de matrícula preliminar del año 2019

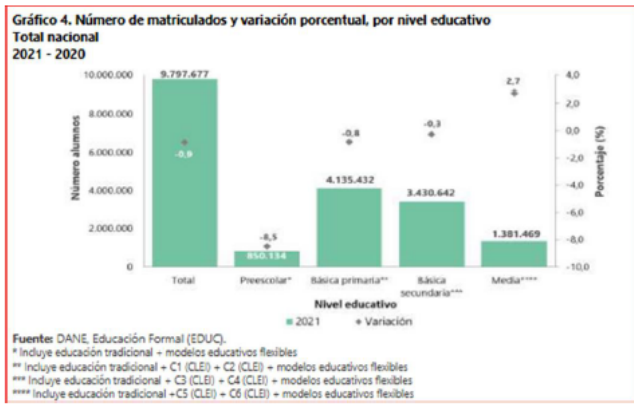
Fuente: Ministerio de Educación Nacional - MEN

**Matrícula por niveles educativos.**

El nivel educativo que registró durante el año 2021 la mayor cantidad de alumnos matriculados fue básica primaria con el 42,2% del total de las matrículas, seguido de básica secundaria con el 35,0%.

Frente al año 2020, todos los niveles educativos registraron decrecimiento a excepción del nivel media (2,7%). El nivel de preescolar presentó la mayor baja en matrículas, con una variación de -8,5%, seguido del nivel de básica primaria con el -0,8%.

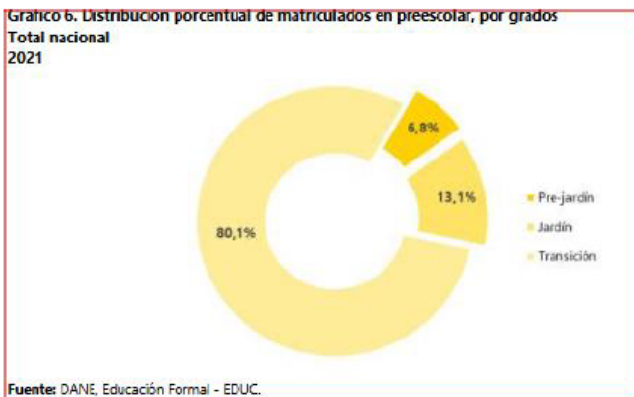




Matrícula por niveles educativos y grados

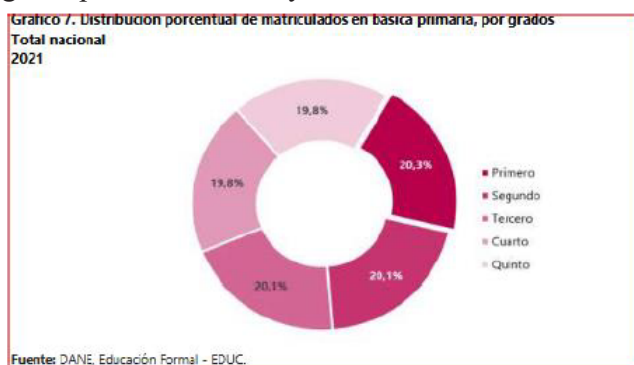
**Preescolar**

Respecto a 2020, los tres grados registraron decrecimiento, el de mayor baja en matrículas fue pre-jardín (-21,6%), seguido de jardín (-21,1%); mientras que el grado transición registró una variación de -4,5%.



**Básica primaria**

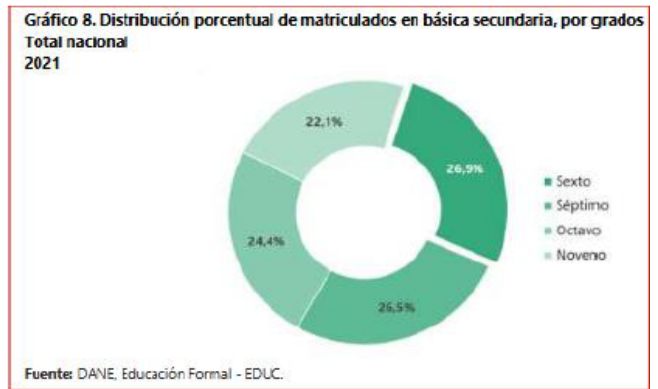
Frente al año 2020, el grado que registró crecimiento fue tercero (0,02%), con 122 matriculados adicionales. Los demás grados de básica primaria registraron disminuciones, siendo el grado primero el de mayor variación, en -3,5%.



**Básica secundaria**, se refiere a educación tradicional. No incluye Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI), ni modelos educativos flexibles.

Durante 2021, el nivel de básica secundaria registró un total de 3.038.742 matriculados. La mayor participación de alumnos se observó en los grados sexto y séptimo, sumando el 53,4%, seguido de los grados octavo y noveno con el restante 46,6%.

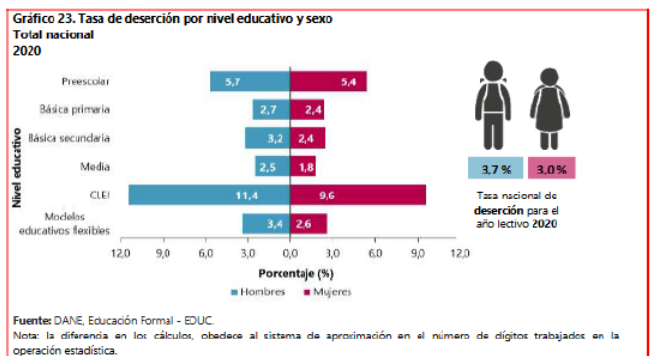
Respecto a 2020, todos los grados registraron crecimiento en matrículas, excepto grado sexto que presentó una baja de 5,7%; mientras que el grado noveno registró el mayor aumento, en 5,9%.



**Media**, se refiere a educación tradicional.

Para 2021, el nivel educativo en media registró un total de 1.118.044 matriculados. La mayor participación se observó en el grado décimo con el 53,2%, seguido del grado once con 46,0%, mientras que la menor participación se registró en los grados doce y trece, que suman el 0,9%. Los grados doce y trece corresponden a sedes educativas normalistas 6.

Frente al año 2020 los grados, décimo y once, aumentaron su cantidad de alumnos matriculados, siendo el grado once el de mayor crecimiento (5,6%); mientras que los grados doce y trece decrecieron en 13,3% y 6,3%, respectivamente



Finalmente, y a modo de conclusión, el absentismo escolar, ha sido y sigue siendo una problemática crítica a nivel mundial, nacional y distrital, entidades como La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología, La Organización Internacional del Trabajo, al trascurso de los años han adelantado investigaciones y estudios que permiten construir documentos como la Política Nacional Infancia y Adolescencia, la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador y la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Bogotá, por lo cual, permite establecer enlace con fenómenos como trabajo infantil que involucran

al Estado, el Gobierno, la escuela, los profesores, los estudiantes, los padres, la sociedad civil, las entidades públicas y las entidades privadas, desde las diferentes dimensiones.

Es por ello, que es necesario que se tenga un empoderamiento por parte de los padres en la educación de sus hijos, tomando la responsabilidad necesaria y la obligación de la asistencia de sus hijos a los centros educativos, para disminuir las cifras de deserción escolar y de trabajo infantil.

En Colombia, no existe una sanción ni penal, ni económica, ni pedagógica, para los padres de los menores que estén incurriendo en casos de abstencionismo escolar, que se encuentre respaldada desde la parte normativa, es por ello que argumentos, como los del docente y ex presidente de Fecode, Abel Rodríguez, contribuyen para realizar los cambios respectivos a nivel normativo y suplir vacíos jurídicos en Colombia, así mismo, seguir el ejemplo de España, Argentina, Puerto Rico y el Estado de Texas a nivel normativo.

### Conflictos de Interés

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

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

### Referencias

Alliance. (2017). Resultados y Tendencias 2012-2016. Resumen Ejecutivo Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Ginebra. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@ipec/documents/publication/wcms\\_596481.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_596481.pdf)

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2019). Política Pública Integral de Derechos Humanos de Bogotá 2019-2034. Recuperado de: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/sdg\\_doc\\_de\\_politica\\_conpes\\_ddhh\\_05.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/sdg_doc_de_politica_conpes_ddhh_05.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. ¿Cómo estamos? Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del>

PND/Equidad/Educacion-de-calidad-para-un-futuro-con-oportunidades-para-todos%E2%80%8B.aspx

Gobierno de Colombia. (2017). Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017-2027. Colombia. Recuperado de: [http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58804143/Politica+publica+pdf\\_version+final\\_02042018.pdf](http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58804143/Politica+publica+pdf_version+final_02042018.pdf)

Gobierno de Colombia. (2018). La Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030. Recuperado de: <http://snbfsociedadcivil.aldeasinfantiles.org.co/files/PN2018-2030.pdf>

González G. María T. (2014) Absentismo escolar: posibles respuestas desde el centro educativo REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 12, núm. 2, pp. 5-27 Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar Madrid, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/551/55130462001.pdf>

Ley Núm. 85 de 29 de marzo de 2018. Puerto Rico. Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico. Recuperada de: [http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Educaci%C3%B3n%20\(K-12\)/85-2018.pdf](http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Educaci%C3%B3n%20(K-12)/85-2018.pdf)

Jefatura del Estado. 23 de noviembre de 1995. [Sección, “Del abandono de familia, menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección”. Código Penal Español. Ley Orgánica N° 10 de 1995. Recuperado de:

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo10-1995.l2t12.html#a226](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.l2t12.html#a226)

Ministerio de Educación. Deserción Escolar. Recuperado de: [https://drive.google.com/file/d/1k6w0zYJcXj3btzHMCXd11\\_FvmE7qRyse/view](https://drive.google.com/file/d/1k6w0zYJcXj3btzHMCXd11_FvmE7qRyse/view)

Ordoñez C. Sandra P. La Ley entre el tintero tras veinte años de promulgación de la Ley General de Educación, balance de Abel Rodríguez Céspedes, (2014). Revista Educación y Ciudad. Políticas Educativas: Hacia un nuevo proyecto de educación nacional. Número 27. Edición ISSN 0123-0425. Recuperado de: [http://www.idep.edu.co/sites/default/files/archivo\\_revista/Revista-Educacion-y-Ciudad-N%C2%BA-27.pdf](http://www.idep.edu.co/sites/default/files/archivo_revista/Revista-Educacion-y-Ciudad-N%C2%BA-27.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2019) Eliminar el trabajo infantil, El largo camino hacia un mundo libre de trabajo infantil. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/---ipec/documents/publication/wcms\\_709734.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_709734.pdf)

Provincia de Mendoza. (8 de octubre de 2018). Código de Contravenciones Provincia de Mendoza. [Ley 9.009 de 2018]. Recuperado de:

[https://leyes-ar.com/codigo\\_de\\_contravenciones\\_mendoza/99.htm](https://leyes-ar.com/codigo_de_contravenciones_mendoza/99.htm)

Secretaría de Educación. Caracterización del Sector Educativo año 2018 (2018) Recuperado de:

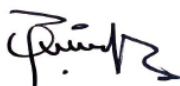
[https://educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/sites/default/files/inline-files/0-Caracterizacion\\_Sector\\_Educativo\\_de\\_Bogota\\_2018\\_V1.pdf](https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/0-Caracterizacion_Sector_Educativo_de_Bogota_2018_V1.pdf)

Texas Education Code. Sec. 25.093 “Parent Contributing to Nonattendance”. Texas. Estados Unidos. Recuperado de:

[https://texas.public.law/statutes/tex.\\_educ.\\_code\\_section\\_25.093](https://texas.public.law/statutes/tex._educ._code_section_25.093)

Vázquez G. Carlos. (2013). Consecuencias Jurídico - Penales Del Absentismo Escolar. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España. Revista nº 18. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/148/148>

Villodres Lourdes Mateo. (2010) El absentismo escolar en Educación Primaria. Temas para la Educación. Revista digital para profesionales de la enseñanza. Recuperado de: <https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd7401.pdf>



ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara



JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Dpto Norte de Santander



GERMAN R. ROZO ANIS  
Representante a la Cámara  
Departamento Arauca



CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL  
El día 27 de Julio del año 2022  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley  Acto Legislativo  
No. 075 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Oscar Sanchez  
SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2022  
CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley pretende modificar el literal h de la ley 100 de 1993 con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante.

**Artículo 2º.** Modifíquese el literal h del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 163. BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD. El núcleo familiar del afiliado cotizante, estará constituido por:

- a) El cónyuge.
- b) A falta de cónyuge la compañera o compañero permanente.

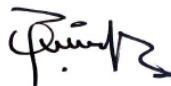
- c) Los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependen económicamente del afiliado.
- d) Los hijos de cualquier edad si tienen incapacidad permanente y dependen económicamente del afiliado.
- e) Los hijos del cónyuge o compañero permanente del afiliado que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales e) y d) del presente artículo.
- f) Los hijos de beneficiarios y hasta que dichos beneficiarios conserven su condición.
- g) Las personas identificadas en los literales e), d) y e) del presente artículo que están a cargo del afiliado familiar hasta el tercer grado de consanguinidad como consecuencia del fallecimiento o la ausencia de sus padres o la pérdida de la patria potestad por parte de los mismos.

**h) Los padres y abuelos del afiliado que no estén pensionados y dependen económicamente de este.**

- i) Los menores entregados en custodia legal por la autoridad competente.

**Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los congresistas



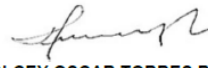
ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Senador de la República



HÉCTOR DAVID CHAPARRO  
Representante a la Cámara



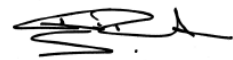
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la Cámara



ANDRÉS DAVID CALLE  
Representante a la Cámara



JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Dpto Norte Santander



GERMAN R. ROZO ANIS  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
MARCO NORMATIVO**

El artículo 1º de la Constitución Política establece:

Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,



fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const., 1991, art. 1°). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2°, establece los fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (Const., 1991, art. 2).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes. El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los senadores y representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).
2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

### **Derecho a la Seguridad Social**

La Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad social, en la sentencia T 192 de 2019 presenta la forma como este derecho ha adquirido el carácter de fundamental, su relación directa con la dignidad humana y las formas de garantizar este derecho, para esto la Corporación tomando los argumentos de diferentes sentencias realiza un recuento de los principales postulados en la materia.

Inicialmente, este derecho fue considerado por esta Corporación como de carácter meramente prestacional y solo fue entendido como un derecho fundamental en la medida en que se concretara en una garantía de aplicación inmediata, como cuando, en aplicación de la tesis de la conexidad, se evidenciaba que su vulneración se materializaba

en una afrenta contra el derecho a la vida o a la integridad personal (Sentencia T 192 de 2019).

La corte menciona la Sentencia T-742 de 2008, que señaló que por su relación intrínseca con la dignidad humana:

“la seguridad social es un verdadero derecho fundamental autónomo –calificado como “derecho irrenunciable” según el inciso 2° del artículo 48 constitucional; consagrado como “derecho de toda persona” de acuerdo al artículo 9° del PIDESC, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad; y, finalmente, definido como “derecho humano” por parte del CDESC en la observación general número 19-” (Sentencia T-742 de 2008).

Argumento reiterado en la Sentencia C-1141 de 2008:

“[E]l derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el Sistema General de Seguridad Social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos”. (Sentencia C-1141 de 2008).

A su vez la Corporación de manera diáfana explica la forma como se garantiza este derecho.

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, estipuló que el SGSSS cubre a todos los residentes en el país y, por lo tanto, todas las personas tienen la posibilidad de participar en él; unos en su condición de (i) afiliados al régimen contributivo, otros como (ii) afiliados al régimen subsidiado. Los primeros son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Los segundos son las personas sin capacidad de pago para cotizar al sistema; se trata de la población más pobre y vulnerable del país a la que se le subsidia su participación en el SGSSS.

Además de estos dos tipos de participantes del SGSSS, el Legislador también ha regulado la atención en salud de un tercer grupo: la población pobre no asegurada que no se encuentra afiliada ni al régimen contributivo ni al subsidiado, y que carece de medios de pago para sufragar los servicios de salud, quienes mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán

derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado. (Sentencia T 192 de 2019).

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado:

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:

1. La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;
2. Los gastos excesivos de atención de salud; y
3. Un apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La seguridad social desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social. (ONU. S.F)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación general No 19 sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado que los Estados Partes deben tomar medidas efectivas las cuales no podrán ser restrictivas y garantizar un disfrute mínimo del derecho, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

- a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9°. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.
  - b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.
5. También son aceptables otras formas de seguridad social, en particular: a)

los planes privados y b) las medidas de autoayuda u otras medidas, como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua. Cualquiera que sea el sistema elegido, debe respetar los elementos esenciales del derecho a la seguridad social y, en ese sentido, deben ser considerados como planes que contribuyen a la seguridad social y por consiguiente deberán estar amparados por los Estados, de conformidad con la presente observación general. (Consejo Económico y Social, 2007, pg. 2)

Lo anterior permite concluir que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, irrenunciable que presenta una relación directa con la dignidad humana, para lo cual el Estado debe establecer garantías materiales y legales que permita el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social.

Por tanto, al ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante, se establece una herramienta amplia y novedosa que contribuye a dicha garantía del derecho. Lo cual permitiría a más actores contribuir con este fin, cuyos beneficiarios representan en su mayoría personas mayores con dependencia económica y sin pensión.

El Decreto 780 de 2016 Sector Salud y Protección Social en el artículo 2.1.1.3, establece en el numeral 3:

3. Afiliado adicional al Régimen Contributivo: Es la persona que, por no cumplir los requisitos para ser cotizante o beneficiario en el Régimen Contributivo, conforme a lo previsto en la presente Parte se inscribe en el núcleo familiar de un afiliado cotizante mediante el pago de una Unidad de Pago por Capitalización adicional.

Esta unidad de pago por capitalización está regulada en la Resolución 2381 de 2021. “Por la cual se fija el valor anual de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) que financiará los servicios y tecnologías de salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado para la vigencia 2022 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 1° establece:

Unidad de Pago por Capitalización. Determínese como valor anual de la Unidad de Pago por Capitalización del Régimen Contributivo (UPC-C) para el año 2022 por concepto de las tecnologías y servicios de salud que se venían financiando con esta fuente, la suma de NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DOCE PESOS (\$989.712), cuyo valor diario será de DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$2.749,20).

La estructura de costo por grupo etario de la UPC-C es la siguiente:

GRUPO DE EDAD	ESTRUCTURA DE COSTO	VALOR AÑO
Menores de un año	2,9679	2.937.366,00
1-4 años	0,9530	943.196,40
5-14 años	0,3329	329.475,60
15-18 años hombres	0,3173	314.035,20
15-18 años mujeres	0,5014	496.242,00
19-44 años hombres	0,5646	558.792,00
19-44 años mujeres	1,0475	1.036.724,40
45-49 años	1,0361	1.025.442,00
50-54 años	1,3215	1.307.905,20
55-59 años	1,6154	1.598.781,60
60-64 años	2,0790	2.057.612,40
65-69 años	2,5861	2.559.495,60
70-74 años	3,1033	3.071.372,40
75 años y mayores	3,8997	3.859.581,60

Artículo 2°. *Unidad de Pago por Capitación por zona especial de dispersión geográfica.* A la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo (UPC-C) prevista en el artículo 1° del presente acto administrativo, se le incluye una prima adicional para zona especial por dispersión geográfica del 10% en los municipios y áreas no municipalizadas señalados en el Anexo 1 de la presente resolución, dando como resultado un valor de Unidad de Pago por Capitación UPC-C anual de UN MILLÓN OCHENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$1.088.683,20) que corresponde a un valor diario de TRES MIL VEINTICUATRO PESOS CON DOCE CENTAVOS (\$3.024,12).

La estructura de costo por grupo etario de la UPC-C es la siguiente:

GRUPO DE EDAD	ESTRUCTURA DE COSTO	VALOR AÑO
Menores de un año	2,9679	3.231.104,40
1-4 años	0,9530	1.037.516,40
5-14 años	0,3329	362.422,80
15-18 años hombres	0,3173	345.438,00
15-18 años mujeres	0,5014	545.864,40
19-44 años hombres	0,5646	614.671,20
19-44 años mujeres	1,0475	1.140.397,20
45-49 años	1,0361	1.127.984,40
50-54 años	1,3215	1.438.693,20
55-59 años	1,6154	1.758.657,60
60-64 años	2,0790	2.263.374,00
65-69 años	2,5861	2.815.444,80
70-74 años	3,1033	3.378.510,00
75 años y mayores	3,8997	4.245.537,60

El artículo 3° establece el monto por Unidad de Pago por Capitación para ciudades, el artículo 4° por Unidad de Pago por Capitación para zona alejada y los siguientes artículos establece los demás cobros.

En este sentido a un cotizante que quiera afiliar a sus padres o abuelos que dependan de ellos económicamente y que a su vez no tengan pensión, en los términos del artículo 2.1.1.3 del Decreto 780 de 2016 tendrían que sufragar entre dos millones quinientos cincuenta y siete mil (2.557.000) y tres millones ochocientos cincuenta y nueve mil (3.589.000) al año por cada familiar.

En este sentido se pretende modificar el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, para quien de manera voluntaria y con el cumplimiento de los requisitos exigidos pueda afiliar a sus padres o abuelos como beneficiarios sin incurrir en costos adicionales, que para la mayoría de las personas en la actualidad se

hacen imposibles de cumplir. Como se mencionó anteriormente, el cambio representaría una forma para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad social y la salud y directamente la dignidad humana.

**Conflictos de Interés**

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

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

De los honorables representantes,

  
**ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN**  
 Representante a la Cámara

  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Senador de la República

  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara

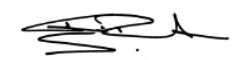
  
**DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO**  
 Representante a la Cámara





  
**ANDRÉS DAVID CALLE**  
 Representante a la Cámara

  
**JAIRO H. CRISTO CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Dpto Norte de Santander

  
**GERMÁN R. ROZA ANÍS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Arauca

**Referencias**

Corte Constitucional. (13 de mayo de 2013). Sentencia T 192 de 2019. [MP: Ortiz, Gloria] [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-192-19.htm#\\_ftn43](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-192-19.htm#_ftn43)



Organización de las Naciones Unidas (Sin especificar fechas). Acerca del Derecho a la Seguridad Social El ACNUDH y el derecho a la seguridad social.

<https://www.ohchr.org/es/social-security/about-right-social-security-and-human-rights#:~:text=EI%20derecho%20a%20la%20seguridad%20social%20es%20de%20Oimportancia%20fundamental,ejercer%20plenamente%20los%20derechos%20humanos.>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2007). Observación General N° 19 El derecho a la seguridad social (artículo 9). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>

. N. U. CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 076 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HP Oscar Sanchez  
HS Alejandro Vega, HP Dolcey Tower,  
HP Hector Chaparro

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 937 - Martes, 23 de agosto de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 070 de 2022 Cámara, por medio de la cual se elimina el cobro a los derechos de grado para estudiantes de Instituciones Públicas de Educación Superior, se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 que establece los “FUNDAMENTOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”.	1
Proyecto de ley número 071 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones.	3
Proyecto de ley número 072 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la norma de calidad del aire para la vida y la protección de la atmósfera.	16
Proyecto de ley número 073 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.	25
Proyecto de ley número 074 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la Pensión Básica a la Persona Mayor y se dictan otras disposiciones.	28
Proyecto de ley número 075 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación.	34
Proyecto de ley número 076 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 163 de la ley 100 de 1993.	43