



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1023

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

EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se establece un marco legal al reconocimiento del río Atrato, sus cuencas y afluentes como una entidad sujeta de derechos de conformidad con la Sentencia T-622 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un marco legal, al reconocimiento del río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y la restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en el departamento del Chocó, de conformidad con lo establecido en la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

Artículo 2°. *Designación representación legal.* Modifíquese el Decreto número 1148 de 2017, el cual quedará así:

Designar como Representante Legal de los derechos del río Atrato, sus cuencas y afluentes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo ordenado en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

Artículo 3°. *Comisión guardianes del río Atrato.* La comisión de guardianes del río Atrato estará conformada e integrada de la siguiente manera:

**GUARDIÁN GOBIERNO NACIONAL:**

Estará compuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Minas y Energía.

**GUARDIANES DE LAS COMUNIDADES:**

Este equipo estará integrado por el cuerpo de guardianes comunitarios del Atrato, conformado por las organizaciones, de conformidad con la Sentencia T-622 de 2016 y Resolución número 0907 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la que haga sus veces:

- Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA),
- Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH),
- Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA),
- Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (COCOMOPOCA),
- Mesa Indígena del Chocó,
- Los Consejos Comunitarios de río Quito,
- Mesa Social y Ambiental del Carmen de Atrato,

Parágrafo 1°. También podrá estar conformado por entidades públicas y privadas, Universidades regionales y nacionales, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales nacionales e internacionales, comunitarias y la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato su cuenca y sus afluentes.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el número de integrantes por cada organización, sin

que el total supere 15 integrantes. Se procurará la paridad de género en la conformación del mismo.

Artículo 4°. *Funciones comisión guardianes del río Atrato*. Las funciones de la comisión guardianes del río Atrato serán las siguientes:

a) Coordinar las acciones de articulación interinstitucional de las entidades vinculadas en la Sentencia T-622 de 2016.

b) Definir lineamientos generales para garantizar el cumplimiento de todas las órdenes de la Sentencia T-622 de 2016.

c) Monitorear y evaluar el avance en la implementación de las medidas establecidas en la Sentencia T-622 de 2016.

d) Proponer políticas y estrategias conjuntas para fortalecer la ejecución y cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016.

e) Promover la cooperación y coordinación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de la Sentencia T-622 de 2016.

f) Realizar seguimiento y evaluación periódica de los resultados alcanzados en la ejecución de la Sentencia T-622 de 2016.

Parágrafo. El concepto de la comisión guardianes del río Atrato, será de carácter vinculante y dará lugar a los trámites administrativos y contables necesarios para el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

Artículo 5°. *Plan de descontaminación río y sus afluentes*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Defensa, en compañía de las Corporaciones Autónomas y las Gobernaciones de los Departamentos de Chocó y Antioquia deberán realizar un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus Afluentes, recuperar sus ecosistemas, el restablecimiento del cauce del río Atrato y evitar daños adicionales al ambiente.

Este plan deberá incluir indicadores que permita medir la eficiencia de los programas que se desarrollen.

Artículo 6°. *Plan de acción erradicar minería ilegal*. Bajo la coordinación del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, en compañía con las gobernaciones de Chocó y Antioquia realizarán un plan de acción para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento del Chocó.

Las acciones antes referidas deberán incluir la incautación y neutralización de las dragas y en general de la maquinaria utilizada en estas labores, la restricción y prohibición del tránsito de insumos como combustible y sustancias químicas asociadas (mercurio, cianuro) y la judicialización de las personas y organizaciones responsables.

Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.

Artículo 7°. *Plan de acción integral para seguridad alimentaria*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda en compañía del departamento de Prosperidad Social, las Corporaciones Autónomas y las Gobernaciones de los Departamentos de Chocó y Antioquia deberán construir un plan de acción integral, que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación que asegure los mínimos de seguridad alimentaria en la zona, las cual han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato.

Artículo 8°. *Plan de acción en salud*. El Ministerio de Salud, en compañía del Instituto Nacional de Salud, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá, con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia. Realizarán estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes en las comunidades que viven en las zonas cercanas al río Atrato, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias, las cuales deberán explicar y realizar lectura de los resultados.

Una vez que se obtengan los resultados de los estudios, se llevará a cabo una campaña de socialización y explicación de los resultados. Se utilizarán medios de comunicación, reuniones comunitarias y otros canales para asegurar que la información llegue a todos los habitantes.

Parágrafo 1°. Desarrollo de un plan de acompañamiento: Con base en los resultados de los estudios, se diseñará un plan de acompañamiento para minimizar los daños en la salud de las comunidades afectadas. Este plan realizará acciones concretas para mejorar el acceso a agua potable, brindar atención médica especializada y promover prácticas de higiene y prevención.

Parágrafo 2°. Estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.

Artículo 9°. *Rendición de cuentas*. Cada una de las entidades involucradas en la ejecución de los planes de acción, incluido, las autoridades locales y cualquier otra entidad relevante, deberá realizar una rendición de cuentas semestralmente.

Los informes de rendición de cuentas serán publicados de forma accesible, transparente y con lenguaje claro para el público en general. Se crearán canales de comunicación en línea donde cualquier persona pueda acceder a los informes y conocer el progreso del plan de acción. También se proporcionarán de manera oficial a las comisiones sextas del Congreso de la República, quienes tendrán la responsabilidad de supervisar y evaluar la implementación del plan.

Los informes de rendición de cuentas deben incluir detalles sobre los avances realizados en cada una de las acciones propuestas en el plan. Se presentarán datos cuantitativos y cualitativos sobre los estudios realizados, resultados obtenidos, acciones tomadas y los impactos alcanzados en la salud de las comunidades y el medio ambiente. También contendrán un análisis de los desafíos encontrados durante el período y las medidas propuestas para superarlos. Además, se realizarán recomendaciones para mejorar la ejecución del plan en el futuro.

Se fomentará la participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas. Se organizarán reuniones, foros o consultas públicas para que la comunidad pueda expresar sus inquietudes, sugerencias y opiniones sobre el desarrollo del plan de acción. Se garantizará que la información contenida en los informes sea comprensible y de fácil acceso para la población. Se mantendrá un lenguaje claro y se emplearán recursos visuales para facilitar la comprensión de los avances y desafíos del plan.

Artículo 10. *Control*. La Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo, deberán realizar monitoreo al cumplimiento y seguimiento de la presente ley.

Artículo 11. *Financiamiento*. Los recursos necesarios para garantizar su protección, conservación, mantenimiento y la restauración del río Atrato serán asignados en el Presupuesto General de la Nación y en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

Artículo 12. *Reglamentación*. El Gobierno nacional reglamentará su aplicación en un plazo no superior a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 13. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Atentamente,



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó - Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por siete (7) apartes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
3. PROBLEMA A RESOLVER
4. MARCO NORMATIVO
5. COMPETENCIA DEL CONGRESO
6. CONFLICTO DE INTERÉS
7. CONCLUSIONES

## 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En el departamento del Chocó se asienta en una de las regiones más biodiversas del planeta conocida como el Chocó biogeográfico<sup>1</sup>, es uno de los territorios más ricos en diversidad natural, étnica y cultural de Colombia y alberga cuatro regiones de ecosistemas húmedos y tropicales, en donde el 90% del territorio es zona especial de conservación<sup>2</sup>, y cuenta con varios parques nacionales como “Los Katios”. “Ensenada de Utria” y “Tatamá”. Asimismo, posee un gran valle ubicado de sur a norte, a través del cual corren los ríos Atrato, San Juan y Baudó. La cuenca del río Atrato con 40.000 km, representa poco más del 60% del área del departamento y es considerada una de las de mayor rendimiento hídrico del mundo. El río San Juan (15.000 km) por su parte, corre en dirección norte-sur y desemboca en el Océano Pacífico: es uno de los ríos más ricos del mundo en recursos maderables y minerales. Por su parte, el río Baudó. (5.400 km) corre paralelo al San Juan, entre este y el Litoral Pacífico<sup>3</sup>.

El río Atrato es el más caudaloso de Colombia y también el tercero más navegable del país, después del río Magdalena y del río Cauca. El Atrato nace al occidente de la cordillera de los Andes, específicamente en el Cerro Plateado a 3.900 metros sobre el nivel del mar y desemboca en el golfo de Urabá, en el mar Caribe. Su extensión es de 750 kilómetros, de los cuales 500 son navegables. La parte más ancha del río tiene una longitud de 500 metros y en cuanto a la parte más profunda se estima cercana a los 40 metros. Recibe más de 15 ríos y 300 quebradas; entre los principales se cuentan: el Andágueda, Baté, Bojayá, Buchadó, Cabi, Cacarica,

<sup>1</sup> El Chocó biogeográfico es una región biogeográfica neotropical (húmeda) localizada desde la región del Darién al este de Panamá, a lo largo de la costa pacífica de Colombia y Ecuador, hasta la esquina noroccidental de Perú. El Chocó biogeográfico incluye además la región de Urabá, un tramo de litoral caribeño en el noroeste de Colombia y noreste de Panamá, y el valle medio del río Magdalena y sus afluentes Cauca-Nechí y San Jorge. El Chocó biogeográfico cubre 187.400 km. El terreno es un mosaico de planicies fluvio-marinas, llanuras aluviales, valles estrechos y empinados y escarpes montañosos, hasta una altitud de aproximadamente 4.000 msnm en Colombia y más de 5.000 msnm en Ecuador. Las planicies aluviales son jóvenes, desarrolladas y muy dinámicas: San Juan, Atrato, San Jorge, Cauca-Nechí y Magdalena. La alta pluviosidad, la condición tropical y su aislamiento (separación de la cuenca amazónica por la Cordillera de los Andes) han contribuido para hacer de la región del Chocó biogeográfico una de las más diversas del planeta: 9.000 especies de plantas vasculares, 200 de mamíferos, 600 de aves, 100 de reptiles 120 de anfibios. Hay un alto nivel de endemismo: aproximadamente el 25% de las especies de plantas y animales. [http://www.saebogota.unal.edu.co/DIRACAD/catedras/2018\\_1/gaitan/documentos/sesion2/lectura1.pdf](http://www.saebogota.unal.edu.co/DIRACAD/catedras/2018_1/gaitan/documentos/sesion2/lectura1.pdf)

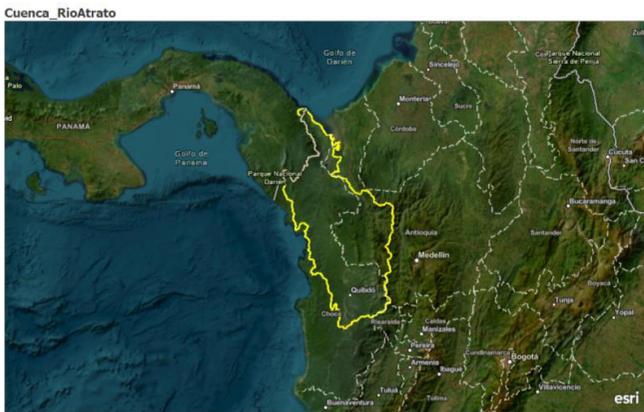
<sup>2</sup> Gran parte del departamento del Chocó ha sido declarada reserva forestal de carácter nacional por la Ley 2ª de 1959.

<sup>3</sup>

Capá, Domingodó, Napipi, Neguá, Muguindó, Murri, Opogodó, Puné, Quito, Salaquí, Sucio, Tagachí y Truando.

La cuenca del río Atrato se encuentra delimitada al este por la cordillera occidental y al oeste por las serranías del Baudó y del Darién, al sur se encuentra la divisoria de aguas con el río San Juan definida por el istmo de Isthmina. Es rica en oro, maderas y se considera una de las regiones con mayor fertilidad para la agricultura. La cuenca hidrográfica del río Atrato la integran comunidades étnicas que habitan en los municipios de Acandí, Bajo Atrato, Riosucio, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Quibdó, río Quito, Unguía, Carmen del Darién (Curvarado, Domingodó y Bocas), Bagadó, Carmen de Atrato, en Chocó; y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo, en Antioquia.

#### Delimitación de la Cuenca del río Atrato



Delimitación de la cuenca hidrográfica del Río Atrato

Earthstar Geographics | Esri, HERE, Garmin, FAO, NOAA, USGS

<sup>4</sup>Cartografía delimitación del río Atrato, realizado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sin embargo, la situación de este territorio es paradójica. Aun cuando en el departamento del Chocó y en la rivera del Atrato hay una inmensa riqueza ambiental y cultural, es una de las regiones más pobres del país con un 48.7% de su población viviendo en condiciones de pobreza extrema (Corte Constitucional, T-622 de 2016, M. P. Palacio Palacio, p.73). Asimismo, es un hecho notorio que la costa del Pacífico ha sido históricamente golpeada por el conflicto armado colombiano, situación que ha puesto en condición de vulnerabilidad tanto a las comunidades como a los recursos naturales. A esta situación se suma un abandono parcial por parte del Estado, lo que ha propiciado la proliferación de actividades ilícitas, entre ellas, la minería y la tala indiscriminada de bosques, al punto que la Defensoría del Pueblo ha declarado la situación del Chocó como una verdadera crisis humanitaria (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2014).

La Sentencia T-622 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional de Colombia representa un desarrollo jurisprudencial novedoso para afrontar la problemática de la contaminación del río Atrato, a

través del reconocimiento del mencionado río como sujeto de derechos, reconocimiento que llevó a que varios estimasen, en sentido positivo, que el fallo citado constituye una decisión judicial histórica<sup>5</sup>.

La mencionada Sentencia es el resultado de acción de tutela (amparo) interpuesta por el representante de diferentes consejos comunitarios de comunidades étnicas que viven en las proximidades del río Atrato en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y otras entidades públicas<sup>6</sup>.

La parte accionante alegó que existen grandes problemáticas en torno a la falta de acción estatal para combatir las actividades mineras ilegales que se han venido desarrollando en el mencionado río<sup>7</sup>, lo cual ha originado una verdadera crisis humanitaria, medioambiental y sociocultural que está violando los derechos fundamentales y colectivos al agua, a la cultura, al medio ambiente adecuado, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la vida y al territorio de las comunidades étnicas.

Todo lo anterior generado por unas situaciones problemáticas asociadas a la explotación ilegal minera (oro y platino) y al aprovechamiento forestal ilegal a gran escala en el que se desarrollan operaciones con maquinaria pesada -dragas y retroexcavadoras<sup>4</sup> y la utilización de sustancias altamente tóxicas -como el mercurio- en el río Atrato (Chocó), sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes.

<sup>5</sup> El departamento del Chocó es uno de los 32 departamentos de Colombia. El cual tiene unas características especiales territoriales, poblacionales, y ambientales como son: “[...] una extensión de 46.530 km<sup>2</sup> lo que equivale al 4.07% del total de extensión de Colombia. En su organización territorial está conformado por 30 municipios distribuidos en 5 regiones: Atrato, San Juan, Pacífico Norte, Baudó (Pacífico Sur) y Darién. El 87% de la población es afrodescendiente, 10% indígena y 3% mestiza. En su composición, el 96% de la superficie continental está constituida por territorios colectivos de 600 comunidades negras agrupados en 70 consejos comunitarios mayores con 2.915.339 hectáreas tituladas y 120 resguardos indígenas de las etnias Embera-Dóbida, Embera-Katío, Embera-Chamí, Wou-nan y Tule”. Cfr

<sup>6</sup> Dicha acción constitucional está reglada en la Constitución Política de 1991, el Decreto número 2591 de 1991, y los Acuerdos números 01 de 1992, 1997, y 2015.

<sup>7</sup> El Río Atrato es el más caudaloso de Colombia y también el tercero más navegable del país, después del río Magdalena y del río Cauca. Reviste de especial importancia para la región pues es el hogar de un sinnúmero de comunidades afrocolombianas y étnicas que en los municipios de Acandí, Bajo Atrato, Riosucio, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién (Curvarado, Domingodó y Bocas), Bagadó, Carmen de Atrato, en Chocó; y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo, en Antioquia. En dicha ribera se desarrollan actividades como son las formas tradicionales de vida y sostenimiento propias de estas comunidades se destacan la minería artesanal, la agricultura, la caza y la pesca. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-622 del 2016.

<sup>4</sup> Cartografía delimitación del río Atrato, realizado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, <https://atrato.minambiente.gov.co/index.php/cartografia-de-la-cuenca-del-rio-atrato/>

Dicha realidad social ha generado problemas ambientales, sanitarios, económicos y sociales, un “completo abandono del Estado colombiano en materia de infraestructura básica en la región”, alegaron los accionantes, haciendo referencia a los sistemas de acueducto, alcantarillado o disposición final de residuos.

Asimismo, referenciaban los accionantes que son muchas las acciones judiciales desplegadas ante diversos jueces constitucionales para buscar el amparo de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas que habitan toda la ribera del río, y no se ha dimensionado:

*“[...] la crisis sin precedentes, originada en la contaminación de las aguas por sustancias tóxicas, erosión, empalizadas que restringen la movilidad, acumulación de basuras, sedimentación intensiva, vertimiento de residuos sólidos y líquidos al río, deforestación, taponamiento de subcuentas y brazos de navegación, y pérdida de especies; todo esto, en medio de un escenario histórico de conflicto armado”.*

El fallo adoptó una decisión bien interesante en términos académicos, pues brindó una tutela judicial efectiva tanto al río como a las comunidades étnicas presentes en la región. Para esto, decidió conceder la condición jurídica de sujeto de derechos al Atrato e imponer la tutoría y representación legal de este al Estado y a las comunidades étnicas.

### **Planteamiento del Problema**

La Corte Constitucional se encontró con un interesante problema jurídico, consistente en determinar si la realización de actividades de minería ilegal en la cuenca del río Atrato (Chocó), sus afluentes y territorios cercanos, junto con la omisión de las autoridades estatales responsables de abordar esta situación, tanto a nivel local como nacional, vulnera los derechos fundamentales de las comunidades étnicas que aportaron la acción.

Este problema jurídico es sustancial, ya que las acciones y omisiones de la Administración y los particulares han causado un daño grave e irreversible al goce pacífico de los derechos fundamentales de varias comunidades étnicas.

La resolución de este problema jurídico se lleva a cabo mediante la revisión de sentencias de tutela, bajo el control de constitucionalidad concreta según lo establecido en el artículo 241 numeral 9 de la Constitución Política de 1991. En este caso, se analizan dos decisiones judiciales objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.

En primer lugar, se encuentra la sentencia de once (11) de febrero de 2015, emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Cuarta, Subsección B–, que resolvió no dar trámite a la acción de tutela. El tribunal dejó que la acción fuera improcedente porque buscaba la protección de derechos colectivos y no derechos fundamentales, por lo que la vía procesal adecuada debía ser la acción popular. Esta sentencia fue impugnada por el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra

Digna”, que mostró su desacuerdo con la decisión judicial que vulneraba el derecho de acceso a la justicia ambiental.

En segundo, se analiza la sentencia del Consejo de Estado –Sección Segunda, Subsección A–, emitida el veintiuno (21) de abril de 2015, que estableció el fallo impugnado. La sección concluyó que no existió vulneración de los derechos colectivos alegados, ya que no se dañaron el perjuicio irremediable ni la ineficacia de las acciones populares para proteger los derechos que las comunidades mejoraron vulnerados.

Ambos fallos parecen desconocer la línea jurisprudencial relevante de la Corte Constitucional en materia del derecho a un ambiente sano. También ignoran los tres fundamentos centrales de este derecho: su carácter utilitario, su carácter relacional al estar vinculado con otros derechos fundamentales y su función como concretización del principio de solidaridad. Al rechazar el plano de las pretensiones de las comunidades étnicas sin considerar que se trata de una reivindicación colectiva vinculada al estudio de la acción popular, las dos instancias no tomaron en cuenta estos fundamentos.

Finalmente, en la Sentencia T-622/2016, la Corte Constitucional fundamentó su argumentación en dos aspectos centrales. En primer lugar, se hizo referencia a la aplicación del principio de precaución. Este principio se basa en la consideración de que las actividades mineras y forestales ilegales en la cuenca del río Atrato involucran el uso de sustancias químicas tóxicas, como el mercurio, lo que conlleva un riesgo potencial de afectar tanto el medioambiente como la salud de las personas, consciente de esta amenaza, la Corte Constitucional aplicó la precaución con dos objetivos fundamentales: en primer lugar, prohibir el uso de sustancias químicas tóxicas en todas las actividades de explotación minera, y en segundo lugar, reconocer al río Atrato como un sujeto de derechos.

El segundo aspecto destacado en la sentenciase relaciona con la visión ecocéntrica que sustenta la importancia primordial de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano. En consonancia con esta visión, se establece que los seres humanos no son propietarios de la naturaleza y sus elementos, sino más bien son parte de ella y deben reconocer sus derechos inherentes. Esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y protegidos bajo la tutela de sus representantes legales, es decir, por las comunidades que la habitan.

En resumen, la Sentencia T-622/2016 se basó en la aplicación del principio de precaución para abordar los riesgos asociados con las actividades ilegales en la cuenca del río Atrato, y también en la adopción de una visión ecocéntrica que reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, con el fin de protegerla y salvar el equilibrio entre los intereses humanos y del medio ambiente.

A raíz del fallo judicial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha emitido diversos decretos y resoluciones para dar cumplimiento a la sentencia. Sin embargo, hasta el momento, no se ha logrado el resultado esperado debido a que el Ministerio carece de la autoridad para obligar a otras entidades a cumplir con sus responsabilidades. Por esta razón, surge la necesidad del presente Proyecto de ley.

Tras la expedición del Decreto número 1148 del 5 de julio de 2017, se otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la representación del río. Posteriormente, se emitió el Decreto número 749 de 2018, el cual establece la creación de la Comisión Intersectorial para el departamento del Chocó. El objetivo de esta comisión es coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional, con el propósito de focalizar esfuerzos para fortalecer y resolver las deficiencias que surgen al departamento del Chocó en términos humanitarios, sociales, económicos y ambientales a corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, la expedición de este decreto ha generado dificultades para el cumplimiento del fallo, ya que en su parte emotiva se pretende dar cumplimiento a dos fallos de la Honorable Corte Constitucional, pero no se especifica de manera clara las actividades que deben desarrollar cada una de las entidades mencionadas en el decreto.

También se expidió, la Resolución número 907 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio del cual nombra la Comisión de Guardianes del río Atrato en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional y se toman otras determinaciones.

Surge la necesidad e idea de la presente iniciativa legislativa, a partir de las recomendaciones impartidas en el último informe el cual señala lo siguiente:

*“Dados los acontecimientos suscitados en el período en reporte relacionados con la declaración del incidente de desacato al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza de dos directores técnicos (DASSU, DGIRH) y el Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, se requiere de carácter urgente revisar el alcance de la Representación Legal de los Derechos del río por parte del representante del Gobierno nacional, dado que los requerimientos de la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no tiene en cuenta la misionalidad, competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible imputando responsabilidades de cumplimiento a órdenes, acciones y proyectos por fuera de su alcance.*

*Se solicita al Comité de Seguimiento claridad sobre el rol de las entidades y delegados a los espacios denominados “Equipo Asesor de la Comisión de Guardianes” y “Panel de expertos” pues, se ha generado una duplicidad de actores y entidades participantes en los citados espacios,*

*confundiendo el rol que cada uno de ellos debe tener en cada uno de los citados espacios, así, algunas de las entidades no están asumiendo funciones en el rol de Equipo Asesor que los representantes legales requieren de las entidades vinculadas al citado espacio.*

*Se recomienda al Comité de Seguimiento tener una mayor articulación intrainstitucional, pues, en el período en reporte se evidenció, como en el caso de la Auditoría realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Contraloría General de la República, se realizaron requerimientos sobre documentos e información básica de la Sentencia y sus avances; información que cada una de las entidades pertenecientes a los entes de control tienen en su poder a través de los delegados al Comité de Seguimiento. Lo anterior dado el desgaste institucional que genera en los profesionales de los equipos que atienden la Sentencia en cada una de las entidades accionadas, se sugiere igualmente, moderar el número de requerimientos, buscando que sean los menores posibles y en completitud, en la experiencia del presente período (I-2022) el equipo Auditor solicitó mediante dos requerimientos (en distintas fechas) petición de la misma información.*

*En relación con el resultado de la Auditoría de la CGR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante el cual se enlista un total de siete (7) hallazgos al cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, en las cuales se hace referencia a la: “falta de liderazgo y ejecución del papel de Representante Legal de los derechos del río Atrato, su cuenca y afluentes por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo ordenado en la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional” se informa que el Plan de mejora propuesto por este Ministerio establece el diseño de una herramienta de seguimiento periódico al cumplimiento de los planes de acción de la diversas órdenes de la ST y la generación de Alertas que serán remitidas a los entes de control para su atención en el marco de sus competencias. 23.*

*Para el período en reporte se presenta alerta de urgencia frente a lo ordenado en la Orden Sexta bajo el liderazgo de Ministerio de Defensa Nacional, lo anterior dado la imposibilidad de establecer con la citada cartera un espacio de articulación, coordinación y planificación de acciones efectivo para el avance en el cumplimiento de la Sentencia, siendo la citada orden de la mayor importancia para el cumplimiento de la Sentencia, lo anterior pese a la multiplicidad de esfuerzos realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de amplio conocimiento del Comité de Seguimiento.*

*En relación con el plan de acción de la orden sexta el Ministerio de Defensa presenta acciones como capturas realizadas por explotación ilícita de minerales y combustible incautado en el departamento del Chocó; sin embargo es importante anotar que las áreas afectadas por la extracción ilícita de minerales en las zonas priorizadas,*

principalmente la cuenca de río Quito, ha venido en aumento desde el 2019 según las denuncias de los Guardianes del río pero también de los análisis de coberturas realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como se evidenció en documento de indicadores ambientales. Por tal motivo, se solicita al Comité de seguimiento se pida al Ministerio de la Defensa Nacional la revisión de la metodología de trabajo y de los indicadores de efectividad del plan de acción de la orden sexta ya que la continuación de la presencia del factor tensionante en la cuenca imposibilita ejecutar acciones que permitan tener resultados efectivos de las acciones de los planes de acción de la orden quinta y séptima o, poder realizar los procesos de restauración y remoción de bancos de arena en zonas donde se mantienen este tipo de actividades.

Igualmente se solicita se requiera desde los entes de control, la presentación oficial del Plan de Acción de la orden Sexta (no de los informes de avance) a las comunidades y entidades territoriales de la Cuenca del Atrato a través de la Comisión de Guardianes del río Atrato.

Se genera alerta por la no presentación de informe de avance para los periodos II-2021 y I-2022 por parte de los municipios de Acaandí, Bagadó, Bojayá, Carmen del Darién, Murindó, Riosucio, Turbo, Unguía, Abriaquí, Cantón de San Pablo, Cañasgordas, Cértegui, Istmina, Mutatá, Unión Panamericana, Uramita, Urrao, para el periodo I-2022 los Ministerios de Transporte, Interior, Cultura y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Se llama la atención sobre la no participación de los Ministerios de Cultura, Interior y Vivienda y Desarrollo Territorial en las diferentes acciones citadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; siendo de máxima preocupación la inasistencia del Ministerio de Vivienda, dadas las problemáticas relacionadas con los temas de saneamiento básico cobertura del manejo de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales es un tema crucial para la mejora de las condiciones ambientales de la cuenca, al igual que los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial”<sup>8</sup>.

Asimismo, la Contraloría General de la República, en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, en el informe publicado en junio de 2022, el cual iba a corte de diciembre de 2021, encontró los hechos relevantes, los cuales indicaron que:

*La institucionalidad no se ha logrado adaptar a estos nuevos escenarios, en donde se advierte la falta de coordinación interinstitucional respecto al trabajo armónico y complementario entre ellas, en pro del interés público representado en el cuidado y protección del medio ambiente y la salud de las*

*comunidades, como lo establecen los diferentes actos administrativos y sentencias; lo anterior en atención de la función que debe cumplir la administración pública, la cual debe regirse por los principios de efectividad y coordinación, conforme como se indica en el artículo 79 y 80 de la Constitución Política, particularmente en el presente caso en el escenario particular del río Atrato.*<sup>9</sup>

La Contraloría General de la República realiza un llamado a la institucionalidad para que establezca los mecanismos necesarios a efecto de lograr la articulación de las acciones impuestas en las órdenes de la Sentencia, de la forma que estas permitan lograr los impactos deseados y efectivos fundamentados en la suma de las acciones que cada entidad debe realizar en pro de mejorar las condiciones del ecosistema, las cuales deben reflejarse en el beneficio colectivo de las comunidades involucradas en el marco de la Sentencia.

Por ello, surge la necesidad de abordar esta problemática de manera efectiva, es fundamental establecer un marco legal claro. Mediante un marco legal definido, se proporcionaría una estructura sólida para la participación de todas las entidades involucradas, aclarando sus funciones y responsabilidades en el proceso de cumplimiento de la sentencia. Esto permitirá una mejor coordinación, evitando duplicidades y asegurando un enfoque más efectivo en la ejecución de las acciones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia.

Al contar con un marco legal bien definido, se brindaría mayor certeza y transparencia a todas las partes involucradas, lo que a su vez contribuiría a un avance más ágil y coherente en la implementación de las medidas ordenadas por la Sentencia T-622 de 2016.

Proteger nuestros ríos es de vital importancia especialmente en el contexto del cambio climático, el cual ha generado fenómenos extremos como sequías e inundaciones más intensas y frecuentes, lo que pone en riesgo la disponibilidad y calidad del agua en los ríos. Además, el aumento de las temperaturas y la conservación del clima pueden afectar la biodiversidad y naturaleza, impactando negativamente en la flora y fauna que depende de estos ecosistemas. Para proteger nuestros ríos y hacer frente a los desafíos del cambio climático, es esencial tomar diversas medidas, como se propone en el presente Proyecto de ley.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto crear el marco legal al reconocimiento del río Atrato, sus cuencas y afluentes como una entidad sujeta de derechos, de conformidad con la Honorable Corte Constitucional que mediante la Sentencia T-622 de 2016, reconoció

<sup>8</sup> Décimo informe de cumplimiento a la Sentencia T-622 de 2016 agosto de 2022, atrato.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/11/Decimo-Informe-ST-622-2016-Agosto-2022.pdf.

<sup>9</sup> Informe auditoría de cumplimiento de las Sentencias T-622 de 2016 y T-445 de 2016, Corte diciembre de 2021, publicado en junio de 2022://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/Informe-CGR-Aud-Cum-Sentencias-Rio-Atrato-v2.pdf

al río Atrato sus cuencas y afluentes como una entidad sujeta de derechos.

Establecer un marco legal, con el fin de remediar la vulneración de los derechos fundamentales, a la vida, salud, agua, seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes.

### 3. PROBLEMA A RESOLVER

La problemática actual de duplicidad de actores y entidades en los espacios para el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-622 de 2016, podría ser resuelta de manera efectiva mediante el establecimiento de un marco legal claro. De esta forma, se evitaría la confusión en los roles de cada entidad involucrada, permitiendo una gestión más eficiente y coordinada.

La inclusión de nuevas entidades como Representantes Legales del río Atrato sería un paso crucial para lograr una mayor efectividad en la articulación y cumplimiento de las medidas establecidas. Al asignar estas responsabilidades adicionales, se fortalecería el control y seguimiento de las acciones que cada entidad del Gobierno nacional debe desempeñar. Esta medida permitiría una mejor coordinación entre los actores involucrados y aseguraría una gestión más eficiente en la protección y habla del río Atrato, garantizando así el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016.

### 4. MARCO NORMATIVO

#### Marco Constitucional:

Normas y principios ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia.

El artículo 8°, habla de salvaguardar las riquezas culturales y naturales de la Nación:

*Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*<sup>10</sup>

Derecho a un ambiente sano, lo establece el artículo 79:

*Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*<sup>11</sup>.

Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, lo estipula el artículo 80:

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”*<sup>12</sup>.

Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, artículo 95:

*Artículo 95. Establece como deber del Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*<sup>13</sup>

#### Leyes:

##### Ley 23 de 1973

Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales.

##### Ley 99 de 1993

Crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el Sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.

#### Decretos:

##### Decreto Ley 2811 de 1974

Código Nacional de los recursos naturales renovables (RNR) y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.

##### Decreto número 1148 de 2017

Por el cual se designa al representante de los derechos del río Atrato en cumplimiento de la Sentencia de T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

##### Decreto número 749 de 2018

Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el departamento del Chocó.

<sup>10</sup> Artículo 8° Constitución Política  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#7](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#7)

<sup>11</sup> Artículo 79 Constitución Política  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#79](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79)

<sup>12</sup> Artículo 80 Constitución Política  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#80](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80)

<sup>13</sup> Artículo 96 Constitución Política  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#80](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80)

## Jurisprudencia

### Corte Constitucional Sentencia T-622 de 2016:

Resolvió reconocer al río Atrato como un sujeto de derechos, como respuesta a la necesidad de encontrar una vía jurídica para garantizar su conservación y protección.

La Corte procedió a realizar un planteamiento a partir de cinco tesis principales: los derechos bioculturales; el derecho fundamental al agua; el principio de prevención; el principio de precaución; y la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, salud y medioambiente de las comunidades étnicas.

Al desarrollar cada uno de estos aspectos, la Corte llegó a la conclusión de que las políticas públicas de la conservación de la biodiversidad deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida y sus manifestaciones, así como reconocerse el vínculo que existe entre la cultura y la naturaleza.

### Corte Constitucional Sentencia C-632 de 2011

*“El medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”.*<sup>14</sup>

## 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

### Constitucional:

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que tuvieran vínculos con las entidades accionadas al cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, o alguno de sus familiares puedan beneficiarse por el proyecto de ley en mención.

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

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

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

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

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

<sup>14</sup> Sentencia C-632 de 2011 Corte Constitucional <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>

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

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

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

**7. CONCLUSIONES**

La duplicidad de actores y entidades en los espacios para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-622 de 2016 representa un obstáculo para una gestión eficiente y coordinada. Esta confusión en los roles puede llevar a ineficiencias, retrasos y posibles conflictos en la ejecución de las medidas establecidas.

El establecimiento de un marco legal claro sería una solución efectiva para abordar la problemática mencionada. Un marco legal definido proporcionaría una estructura sólida para la participación de las entidades involucradas, demostrará sus funciones y responsabilidades en el proceso de cumplimiento de la sentencia.

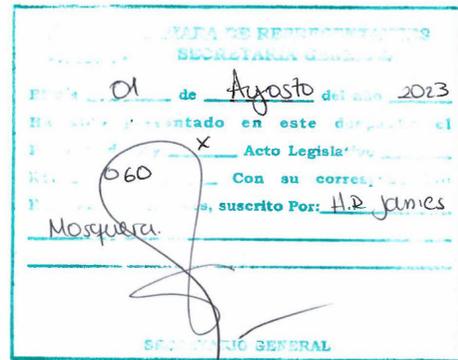
La inclusión de nuevas entidades como Representantes Legales del río Atrato es una medida estratégica que podría mejorar significativamente la efectividad en la articulación y el cumplimiento de las medidas ordenadas. Al asignar roles específicos a estas entidades adicionales, se facilitaría un mayor control y seguimiento de las acciones realizadas por el Gobierno nacional, asegurando una gestión más eficiente y coordinada en la protección y perdido del río Atrato.

La mejor coordinación entre los actores involucrados, impulsada por la inclusión de las nuevas entidades y el marco legal claro, aumentaría las posibilidades de cumplir satisfactoriamente con las medidas establecidas en la Sentencia T-622 de 2016. Esta gestión más efectiva sería fundamental para garantizar la tuvieron y protección del río Atrato, un recurso natural vital en Colombia.

Instamos a los honorables miembros del Congreso de la República, considerar favorablemente este proyecto de ley y trabajar en conjunto para garantizar el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, de la Honorable Corte Constitucional.



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó –Antioquia



\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio del cual se establece la atención móvil e itinerante en salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un marco legal, promover la implementación de servicios de atención móvil e itinerante en salud de las zonas dispersas, alejadas de los centros urbanos, zonas rurales, o de difícil acceso geográfico del orden nacional, los cuales prestarán atención básica, preventiva y primaria, los cuales deberán contar con equipos de última tecnología, suministros médicos, medicamentos, equipos de diagnóstico y personal de salud con experiencia en atención a personas en entornos ambulantes.

Artículo 2°. *Definición. Atención móvil e itinerante en salud.* Comprende la provisión de servicios de salud a través de unidades móviles e itinerante equipadas con personal médico, equipos médicos y suministros necesarios para brindar atención médica básica, diagnóstico, tratamiento y derivación en las zonas rurales y dispersas.

Artículo 3°. *Creación de programas de atención móvil e itinerante en salud.* El Ministerio de Salud y Protección Social será responsable de diseñar y coordinar la implementación de programas de atención móvil e itinerante en salud para las zonas rurales y dispersas.

Los programas deberán contemplar la asignación de recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para el funcionamiento de las unidades móviles de salud. Se fomentará la participación de entidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales en la implementación de los programas.

Artículo 4°. *Funciones de las unidades móviles e itinerante de salud.*

a) Brindar servicios de atención médica básica, incluyendo consulta general, atención de

enfermedades comunes, prevención, promoción y educación para la salud.

b) Realizar diagnósticos y pruebas de laboratorio sencillos.

c) Facilitar la derivación de pacientes que requieran atención especializada a centros de salud de mayor complejidad.

d) Garantizar el suministro de medicamentos esenciales y vacunas.

e) Promover la salud sexual y reproductiva, incluyendo la entrega de anticonceptivos y servicios de planificación familiar.

Artículo 5°. *Coordinación interinstitucional.* El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá mecanismos de coordinación con otras entidades del Estado para facilitar la implementación de los programas de atención móvil e itinerante en salud.

Se promoverá la articulación con las Secretarías de salud departamentales y municipales, las EPS (Entidades Promotoras de Salud), IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) y demás actores relevantes.

Se desarrollarán programas de capacitación y formación del personal médico y de salud que trabajará en las unidades móviles. Se promoverá la actualización continua de conocimientos y habilidades para garantizar una atención de calidad.

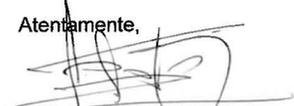
Artículo 6°. *Evaluación y seguimiento.* El Ministerio de Salud y Protección Social llevará a cabo evaluaciones periódicas de los programas de atención móvil e itinerante en salud para verificar su eficacia y realizar las mejoras necesarias. Se establecerán indicadores de calidad y rendimiento para medir el impacto de los servicios y la satisfacción de los usuarios.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección social, deberá presentar un informe semestral a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República, con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento de la presente ley.

Artículo 7°. *Financiamiento.* Los recursos necesarios para la implementación y sostenibilidad de los programas de atención móvil e itinerante en salud serán asignados en el Presupuesto General de la Nacional y en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

Artículo 8°. *Vigencia y reglamentación.* Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y el Gobierno nacional reglamentará su aplicación en un plazo no superior a 6 meses.

Atentamente,



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó -Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
3. PROBLEMA A RESOLVER
4. MARCO NORMATIVO
5. IMPACTO FISCAL
6. COMPETENCIA DEL CONGRESO
7. CONFLICTO DE INTERÉS
8. CONCLUSIONES

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La atención de salud en las zonas rurales de Colombia ha sido históricamente precaria y ha enfrentado numerosos desafíos, aunque ha habido esfuerzos para mejorar la situación, aún persisten varios problemas que afectan el acceso y la calidad de los servicios de salud en estas áreas remotas del país. Uno de los principales desafíos del sistema de salud colombiano, sino el más apremiante, tiene que ver con la disminución de las brechas existentes entre el campo y la ciudad. Dichas diferencias reflejan de un lado, las desigualdades en las condiciones socioeconómicas (p.ej. ausencia de vías de acceso a puestos de salud, baja calidad de la educación), y, del otro, las disparidades territoriales en la disponibilidad y la calidad de los servicios de salud (DNP, 2014; Ocampo, 2014).

Si bien a nivel nacional el país ha alcanzado cobertura universal (95% de la población está afiliada), existen aún rezagos importantes en algunos territorios del país. Dicho rezago se concentra, por lo general, en los municipios con un alto grado de ruralidad y dispersión poblacional, con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, y en algunas ocasiones, con un alto grado de incidencia del conflicto armado.

Las diferencias en el acceso a servicios de salud entre áreas urbanas y rurales en Colombia, las comunidades rurales y dispersas a menudo enfrentan dificultades para acceder a centros de salud debido a la lejanía geográfica, la falta de transporte y la infraestructura limitada. La disponibilidad de equipos médicos avanzados y tecnología médica en áreas rurales suele ser limitada, esto puede dificultar el diagnóstico y tratamiento adecuado de ciertas condiciones de salud.

Es preocupante la alta tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años desciende levemente desde el año 2019 hasta el año 2020 en donde el indicador se sitúa en 6,9 defunciones por cada 100.000 niños y niñas menores de 5 años, para luego subir nuevamente a 8,0 en el 2021, y llegar a 10,0 en 2022pr. Por totales en el año 2022pr se observan 377 defunciones versus 306 en el 2021.

### Gráfica de mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años. 2015-2022



1 DANE: Estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones junio de 2023, año acumulado 2022pr, trimestre 2023pr y año corrido 2023pr.<sup>1</sup>

Para el año 2022pr la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años en La Guajira es 8,5 veces la tasa nacional, en el Chocó esta tasa es 7,7 veces la nacional, y en el Vichada la tasa es 5,8 veces. A nivel nacional se observa un incremento considerable de la tasa que en el año 2022pr alcanzó niveles similares a los observados en el año 2018.

### Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años, según departamento de residencia. Total, nacional, años 2015 a 2022pr

Tasas x 100.000 habitantes menores de 5 años								
Departamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022pr
La Guajira	45,7	79,0	45,7	97,6	65,1	52,0	55,4	84,5
Chocó	40,4	46,9	24,3	68,5	51,4	34,8	87,4	77,1
Vichada	141,4	106,4	85,4	107,1	107,2	57,6	50,5	57,9
Guainía	74,4	133,5	29,5	29,2	59,0	14,5	14,5	57,9
Amazonas	20,1	10,1	20,3	20,5	20,7	31,1	10,4	41,8
Magdalena	17,1	15,6	17,2	16,3	16,7	15,5	18,7	25,4
Cesar	24,4	34,4	24,2	31,0	20,5	13,5	19,1	25,0
Risaralda	6,6	11,5	8,2	6,4	12,8	11,2	6,5	19,9
Meta	8,1	12,6	11,4	10,2	9,1	5,7	9,2	17,6
Vaupés	15,1	61,0	15,5	15,9	15,9	16,3	16,2	15,9
Bolívar	7,4	9,0	6,4	12,0	7,1	8,8	7,9	12,8
Guaviare	11,2	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5
<b>Total nacional</b>	<b>7,9</b>	<b>9,5</b>	<b>6,8</b>	<b>10,4</b>	<b>9,2</b>	<b>6,9</b>	<b>8,0</b>	<b>10,0</b>
Casanare	2,6	0,0	2,6	7,6	2,5	5,0	5,0	7,7
Arauca	16,4	12,2	8,0	7,6	7,0	7,2	0,0	7,1
Putumayo	15,5	24,7	3,1	3,1	9,2	18,3	6,2	6,2
Atlántico	2,9	3,9	4,8	8,5	6,3	10,1	3,2	6,2
Córdoba	11,2	10,5	8,6	9,2	9,1	6,8	10,0	5,7
Cauca	5,1	5,1	4,2	5,1	1,7	4,2	5,1	5,2
Caquetá	13,9	11,7	11,9	4,9	2,5	2,5	5,1	5,2
Sucre	6,3	10,1	5,0	3,8	6,1	7,5	6,3	5,1
Tolima	5,1	7,3	1,1	0,0	3,3	4,4	2,3	4,7
Norte de Santander	4,9	4,9	7,3	9,4	15,6	3,0	8,2	4,5
Valle del Cauca	6,4	3,8	1,5	3,8	2,0	2,4	2,7	4,3
Boyacá	1,1	3,2	4,4	1,1	3,3	0,0	1,1	3,4
Antioquia	2,7	2,7	1,8	2,2	2,2	1,5	2,9	2,7
Nariño	5,5	3,2	6,3	3,9	11,9	5,5	3,2	2,4
Caldas	1,6	3,2	3,2	0,0	0,0	0,0	4,8	1,6
Santander	2,6	3,2	1,9	1,9	3,1	3,1	2,5	1,3
Huila	2,0	5,8	2,9	2,9	2,9	2,9	1,9	1,0
Cundinamarca	2,1	0,5	0,5	2,3	0,0	1,3	0,4	0,9
Bogotá	0,4	0,6	0,2	0,0	0,6	0,4	0,2	0,4
Quindío	0,0	3,3	0,0	3,1	3,0	0,0	6,1	0,0
San Andrés y Providencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

El aumento en la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años en ciertas regiones de Colombia, como La Guajira, Chocó y Vichada, puede estar relacionado con una serie de factores socioeconómicos, ambientales y de salud que afectan de manera desproporcionada a estas áreas.

Las desigualdades socioeconómicas de estas regiones suelen enfrentar altos índices de pobreza, desempleo y falta de oportunidades económicas. La desigualdad socioeconómica puede tener un impacto directo en la alimentación y la nutrición de los niños, ya que las familias pueden tener dificultades para acceder a una dieta adecuada y nutritiva.

El acceso limitado a servicios de salud, en algunas zonas rurales o apartadas, puede generar dificultades para acceder a servicios de salud de calidad, lo que puede afectar la detección temprana y el tratamiento de la desnutrición en los niños.

También las condiciones ambientales y climáticas de algunas de estas regiones pueden estar más expuestas a condiciones climáticas extremas, como sequías o inundaciones, lo que puede afectar la disponibilidad de alimentos y el acceso a agua potable y saneamiento básico.

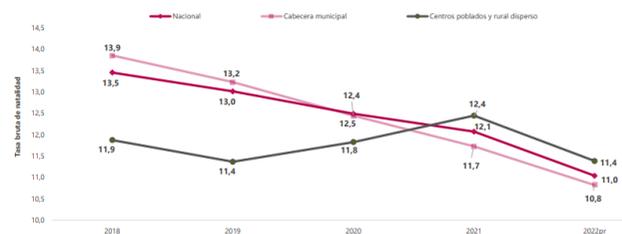
Los conflictos armados y los desplazamientos, en regiones apartadas de las zonas rurales, pueden empeorar y dificultar aún más el acceso a alimentos y servicios de salud.

Es importante destacar que las disparidades en las tasas de mortalidad por desnutrición entre diferentes regiones pueden deberse a múltiples factores interrelacionados. Para abordar este problema de manera efectiva, se requiere una combinación de políticas y programas que enfoquen en mejorar el acceso a la salud de calidad. También es fundamental abordar las desigualdades socioeconómicas y mejorar las condiciones de vida en estas regiones para reducir la prevalencia de la desnutrición en los niños.

El descenso en la tasa bruta de natalidad en Colombia durante el año 2022pr, alcanzando el valor más bajo del quinquenio, puede estar relacionado con varios factores sociales, económicos y culturales que han afectado las decisiones reproductivas de las personas en el país.

Cambios demográficos y estructurales. En los últimos años, Colombia ha experimentado cambios demográficos, como una disminución en la tasa de fecundidad, un aumento en la urbanización y cambios en la estructura familiar. Las personas en áreas urbanas tienden a tener menos hijos en comparación con las áreas rurales.

Según cifras publicadas por el DANE, la tasa bruta de natalidad en Colombia para el año 2022pr alcanza el valor más bajo del quinquenio, situándose en 11,0 nacimientos por cada 1.000 habitantes. En 2022pr, por área de residencia de la madre, las tasas brutas de natalidad reportan el descenso anual más elevado de la serie, siendo del -7,7% para las cabeceras municipales y del -8,5% para los centros poblados y rural disperso.



<sup>1</sup> DANE: Estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones junio de 2023 Año acumulado 2022pr, Trimestre 1 2023pr y año corrido 2023pr. Mercado (dane.gov.col)

En las zonas rurales de Colombia, la atención en salud presenta un panorama precario y constituye un importante desafío para el sistema de salud del país. A pesar de los avances logrados en términos de cobertura y acceso a servicios médicos en las últimas décadas, las comunidades rurales siguen enfrentando barreras significativas que afectan su bienestar y calidad de vida.

Para mejorar la situación y lograr un acceso adecuado y servicios de calidad en estas áreas, es de vital importancia reconocer y entender la diversidad de los territorios. Cada zona rural tiene particularidades únicas que deben ser abordadas de manera específica y sensible a sus necesidades.

Un paso clave en esta dirección es el fortalecimiento de la gobernanza institucional por medio de la atención móvil e itinerante. La participación activa de la población es esencial, ya que los habitantes locales poseen un conocimiento profundo del territorio, su contexto social y cultural, lo cual puede ser valioso para diseñar estrategias de atención médica más efectivas y pertinentes.

Tomar en cuenta las diferencias y singularidades de cada territorio permitirá adaptar y mejorar la prestación de los servicios de salud, asegurando que las necesidades específicas de la población rural sean atendidas de manera más efectiva y equitativa. La colaboración estrecha entre las instituciones de salud y la comunidad es fundamental para desarrollar programas y políticas que se ajusten a la realidad de cada lugar, garantizando así un acceso equitativo y una atención de calidad para todos los ciudadanos, sin importar su ubicación geográfica.

Con un enfoque más inclusivo y participativo, es posible abordar los desafíos que enfrentan las zonas rurales en materia de salud y avanzar hacia un sistema más justo y eficiente que promueva el bienestar y la calidad de vida de todos los habitantes de Colombia.

El acceso progresivo a servicios de salud es crucial para mejorar el ingreso y la calidad de vida de las personas que se residen en las zonas rurales, o de difícil acceso geográfico. Es fundamental promover iniciativas que garanticen que estas comunidades rurales tengan un acceso cada vez más amplio y equitativo a servicios médicos de calidad.

Para lograr este objetivo, es necesario implementar estrategias que aborden las barreras existentes, como la distancia geográfica, la falta de infraestructura adecuada, la escasez de profesionales de la salud en zonas rurales, entre otras dificultades. Se deben fortalecer y ampliar las redes de atención médica en estas áreas, asegurando que todas las comunidades tengan acceso a consultas médicas, medicamentos, exámenes y tratamientos adecuados.

Por ello surge la idea de la presente iniciativa legislativa, con el fin de promover el acceso progresivo a servicios de salud en las zonas rurales y mejorar la calidad de atención médica para todas las comunidades, ya que es una tarea prioritaria para mejorar su ingreso y calidad de vida.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Promover la implementación de servicios de atención móvil e itinerante en salud de las zonas dispersas, alejadas de los centros urbanos, zonas rurales, o de difícil acceso geográfico del orden nacional.

## 3. PROBLEMA A RESOLVER

Uno de los problemas a resolver, sería que los profesionales de salud, llegarían a brindar atención en las áreas en las zonas rurales, o de difícil acceso geográfico, garantizando la atención de todas las personas independientemente de su ubicación. Una atención oportuna sería una salud preventiva, brindando atención inmediata a aquellos que la necesitan.

La implementación de servicios móviles de atención médica también puede facilitar el monitoreo continuo de pacientes con enfermedades crónicas o condiciones de salud que requieren seguimiento regular. Los profesionales de la salud pueden realizar visitas regulares a las comunidades para evaluar y ajustar el tratamiento, lo que puede mejorar los resultados y la calidad de vida de los pacientes.

## 4. MARCO NORMATIVO

### Constitución Política Colombia

De acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios públicos a cargo del Estado, que garantizan a todas las personas el acceso y los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

*“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad<sup>2</sup>”.*

### Jurisprudencia

A partir de la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, se reconoció la salud como derecho fundamental.

<sup>2</sup> Artículo 49, Leyes desde 1992. *Vigencia expresa y control de constitucionalidad* [CONSTITUCIÓN\_POLITICA\_1991\_PR001] (secretariassenado.gov.co)

*“El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamental del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna<sup>3</sup>”.*

#### Decreto

**Decreto número 780 de 2016:** Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

#### 5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de las entidades competentes. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que:

*“El impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, afirmando: “En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”. “(...) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”<sup>4</sup>.*

#### 6. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL:

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
7. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

#### 7. CONFLICTO DE INTERÉS

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con instituciones privadas de salud, o que estén en algún cargo directivo de un hospital que puedan beneficiarse por el proyecto de ley en mención.

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

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

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

<sup>3</sup> Sentencia T-760 de 2008. Sentencia T760-08.pdf (corte-constitucional.gov.co)

<sup>4</sup> Sentencia C-911 de 2007 C-911-07 Corte Constitucional de Colombia.

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un Proyecto de ley o Acto Legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

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

## 8. CONCLUSIONES

La atención móvil e itinerante en salud puede tener varios beneficios significativos para mejorar el acceso y la calidad de la atención médica, especialmente en áreas rurales y remotas. Llevar servicios médicos directamente a comunidades alejadas, lo que facilitaría el acceso a la atención médica para personas que de otra manera tendrían dificultades para llegar a los centros de salud más cercanos.

La atención móvil e itinerante puede facilitar la detección temprana de problemas de salud y la implementación de medidas preventivas, lo que podría reducir la incidencia de enfermedades y mejorar la salud a largo plazo de la población.

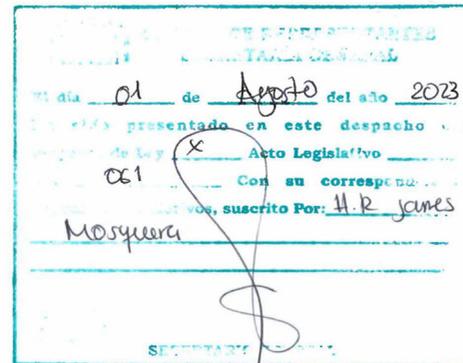
Esta ley podría contribuir a reducir las brechas en el acceso a la atención médica entre áreas urbanas y rurales, lo que ayudaría a abordar desigualdades en salud y mejorar la equidad en el sistema de salud.

Instamos a los honorables miembros del Congreso de la República, considerar favorablemente este proyecto de ley y trabajar en conjunto para garantizar la atención médica en áreas rurales y remotas, promover la prevención y la equidad en el sistema de salud, y brindar una respuesta más efectiva en situaciones de emergencia.

Atentamente,



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó –Antioquia



\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Chocó para emitir la Estampilla Pro-hospitales Públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Chocó y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Autorícese a la Asamblea del departamento del Chocó para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del departamento del Chocó, con el fin de financiar la infraestructura y el funcionamiento de las instituciones de salud públicas.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* Esta Estampilla Pro-hospitales del Chocó es una contribución parafiscal destinada a financiar de manera parcial las necesidades en materia de salud pública en todo el departamento.

Artículo 3°. *Monto.* Se autoriza la emisión hasta por un valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000, 000) y/o un plazo de 20 años, término y cuantía que podrá ampliarse mediante Ley de la República una vez se alcance alguno de los dos toques establecidos en la presente ley.

Artículo 2°. *Destinación.* El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos del departamento del Chocó prioritariamente a:

1) Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.

2) Adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.

3) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.

4) Compra de suministros necesarios para la prestación del servicio de salud.

5) Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.

6) Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de dotar a las diferentes áreas asistenciales de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, biotecnología, informática o comunicaciones, de capacidad para atender la demanda de servicios por parte de la población del departamento.

7) Pagos de pasivos y cuentas por pagar de las entidades de salud pública del departamento del Chocó, así como el saneamiento de cartera y obligaciones pensionales del personal de la salud del departamento.

Parágrafo 1º. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos de los diferentes niveles, los centros de salud y los puestos de salud.

Parágrafo 2º. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%), con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta deberá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo, previa verificación de la no existencia del pasivo pensional territorial.

Artículo 3º. *Hecho generador.* El hecho generador del cobro de la estampilla Pro-Hospitales Públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Chocó, será la suscripción de contratos y convenios de carácter público que realice el departamento del Chocó, los municipios y entidades descentralizadas públicas de cualquier orden por montos superiores a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes smmlv.

Artículo 4º. *Sujeto activo y pasivo.* El Sujeto activo es el departamento del Chocó previa autorización de la Asamblea Departamental.

El sujeto pasivo es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos con la administración departamental y municipal del Chocó, exceptuando lo establecido en el artículo anterior.

Artículo 5º. *Tarifa recaudos.* Se establece una tarifa del 0.5% del valor de cada contrato que realicen con recursos públicos del departamento, de la Nación, de los municipios, de las entidades descentralizadas públicas de cualquier orden con recursos públicos y del sistema general de participaciones y de regalías, que superen los topes previstos en el artículo 3º de la presente ley. Los

recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda. Por lo tanto, el recaudo que hagan municipios y entidades municipales deberán ser transferidos a la Secretaría de Hacienda departamental para su distribución de acuerdo con el programa departamental de salud y sus prioridades.

Las tesorerías municipales le harán trimestralmente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que esta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del departamento del Chocó.

Artículo 6º. *Control.* El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Chocó y de las contralorías municipales donde existan.

Artículo 7º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentar



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó - Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por siete apartes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
3. PROBLEMA A RESOLVER
4. MARCO NORMATIVO
5. COMPETENCIA DEL CONGRESO
6. CONFLICTO DE INTERÉS
7. CONCLUSIONES

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El departamento del Chocó, ubicado en la costa pacífica de Colombia, ha sido históricamente afectado por la falta de acceso a servicios de salud de calidad. Los indicadores de salud en nuestra región son preocupantes, con altas tasas de mortalidad infantil, enfermedades prevenibles y una falta generalizada de recursos médicos y personal capacitado. Esta situación no solo afecta la calidad de vida de nuestros ciudadanos, sino que también limita el desarrollo social y económico de nuestra región.

La creación de una estampilla departamental en salud para el departamento del Chocó. Esta propuesta tiene como objetivo principal establecer un mecanismo de financiamiento sostenible para mejorar y fortalecer el sistema de salud en nuestra

región, la cual se ha enfrentado a numerosos desafíos y dificultades en este aspecto.

Para abordar esta problemática, proponemos la implementación de una estampilla departamental en salud, la cual funcionará como un impuesto específico destinado exclusivamente a financiar proyectos y programas relacionados con la salud en el departamento del Chocó. Los fondos recaudados a través de esta estampilla serían utilizados para mejorar la infraestructura hospitalaria, adquirir equipos médicos modernos, capacitar al personal de salud y promover la prevención y atención de enfermedades en nuestra comunidad.

Las estampillas departamentales en salud han demostrado ser una herramienta efectiva para generar recursos adicionales destinados a la salud en otras regiones del país. Ejemplos exitosos como la estampilla departamental en salud de Bogotá, han permitido financiar importantes proyectos en beneficio de la población. Siguiendo esta línea, la implementación de una estampilla departamental en salud para el departamento del Chocó sería una medida concreta para mejorar la calidad y acceso a los servicios de salud en nuestra región.

El departamento del Chocó necesita urgentemente acciones concretas para mejorar su sistema de salud. La implementación de una estampilla departamental en salud sería un mecanismo de financiamiento sostenible que permitiría fortalecer y mejorar los servicios de salud en nuestra región.

Esta idea de proyecto de ley, fue radicada en dos ocasiones por dos exrepresentantes a la Cámara, Jhon Arley Murillo Benítez, el cual lo presentó en febrero del año 2022 y Juan Luis Castro Córdoba, lo presentó en marzo del 2021.

El del exrepresentante Juan Luis Castro Córdoba, alcanzó a tener ponencia para primer debate. En el link se puede encontrar la información: ESTAMPILLA PRO- HOSPITALES CHOCÓ | Cámara de Representantes.

La iniciativa del exrepresentante Jhon Arley Murillo Benítez, no alcanzó a tener ponencia y fue archivada de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República. En el link se puede encontrar la información:

<https://www.camara.gov.co/estampilla-pro-hospitales-choco-0>

La atención en salud es una preocupación seria, ya que afecta negativamente el desarrollo físico y cognitivo de los niños, lo que puede tener consecuencias a largo plazo para su salud y bienestar. Por ello, con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento del fallo, el pasado mes de junio enviamos un Derecho de Petición para conocer los avances de la sentencia. Del cual a la fecha no hemos recibido respuesta.

El departamento del Chocó ha sido históricamente una de las regiones más pobres de Colombia, lo que ha resultado en desigualdades sociales y económicas

que afectan la salud de la población, la falta de recursos y oportunidades puede tener un impacto negativo en la salud y el bienestar de las personas.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca la creación de la Estampilla Pro-hospitales Públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Chocó y la autorización a la Asamblea Departamental del Chocó para ello, hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000, o o) y/o un plazo de 20 años.

## 3. PROBLEMA A RESOLVER

La creación de una estampilla para recaudar fondos en beneficio de los hospitales, centros de salud y puestos de salud públicos del departamento de Chocó tendrá un impacto significativo en la mejora de la atención médica y la salud en la región. Este tipo de iniciativa permitiría destinar recursos económicos a diversas áreas importantes:

Los recaudados podrían utilizarse para construir, renovar y ampliar instalaciones médicas, lo que garantiza fondos, espacios adecuados y seguros tanto para los pacientes como para el personal médico. Esto ayudaría a resolver el problema de la infraestructura deficiente que enfrentan muchos centros de salud y puestos de salud en el departamento del Chocó.

La falta de equipo médico adecuado y el acceso limitado a medicamentos esenciales son desafíos importantes en el sistema de salud del departamento del Chocó. Los recursos obtenidos a través de la estampilla podrían destinarse a adquirir equipos médicos modernos y asegurar un suministro adecuado de medicamentos en los hospitales y centros de salud. Esto mejoraría la calidad de la atención médica y garantiza que los pacientes reciban los tratamientos necesarios.

## 4. MARCO NORMATIVO

### Constitución Política de Colombia:

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

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

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

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

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

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

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos<sup>1</sup>.

**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo<sup>2</sup>.

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto

público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>3</sup>.

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales<sup>4</sup>

#### **Leyes:**

**Ley 10 de 1990**, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

**Ley 100 de 1993**, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

**Ley 344 de 1996**, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

**Ley 489 de 1998**, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

#### **Decretos:**

Decreto número 1876 de 1994, por el cual se reglamentan los artículos 96, 97 y 98 del Decreto Ley 1298 de 1994 en lo relacionado con las Empresas Sociales del Estado.

**Decreto número 1750 de 2003**, por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado.

**Decreto número 780 de 2016**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

**Decreto 1427 de 2016**, por medio del cual se reglamenta el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016 y se sustituyen las secciones 5 y 6 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

#### **Jurisprudencia**

La Corte Constitucional en Sentencia C-768 de 2010 manifestó:

<sup>1</sup> Constitución Política, artículo 49. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#49](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#49)

<sup>2</sup> Constitución Política, artículo 338. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr011.html#338](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#338)

<sup>3</sup> Constitución Política, artículo 366. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr012.html#366](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr012.html#366)

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 287. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr009.html#287](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html#287)

*“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado<sup>5</sup>”.*

Respecto al Principio de Legalidad en materia tributaria y autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva, en múltiples pronunciamientos ha señalado que: “Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución”.

No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa.

Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, esta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (v) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no solo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios

y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución”.

## 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL:

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

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

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

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley que cuenten con algún cargo de dirección en los hospitales públicos, centro de salud y Puestos de Salud públicos del departamento del Chocó que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

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

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

<sup>5</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-768 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-768-10.htm>

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

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un Proyecto de ley o Acto Legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

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

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

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

**7. CONCLUSIONES**

Permitirle a la Asamblea Departamental del Chocó el recaudo de está estampilla, daría una solución efectiva para abordar los problemas relacionados con la crisis de salud que se vive en el territorio. Esto permitiría mejorar la calidad de la atención médica y garantizar un acceso equitativo a los servicios de salud en todo el departamento.

La creación de la Estampilla Pro-hospitales podría mejorar la disponibilidad y accesibilidad de servicios médicos en áreas rurales alejadas de los centros urbanos, logrando una disminución en las brechas de atención médica entre las zonas urbanas y rurales.

Conforme a lo expuesto, es clara la necesidad que tiene el departamento de Chocó de fortalecer los temas del sector salud, asociados a la cobertura en salud, la oferta de servicios y la capacidad instalada, lo cual podría lograrse con el acceso a mayores recursos, como los generados a través de la estampilla propuesta en el presente proyecto y que permitirían, entre otros:

- Rediseñar la estructura técnico-administrativa de los hospitales públicos.
- Ampliar la cobertura de aseguramiento en salud en el departamento.

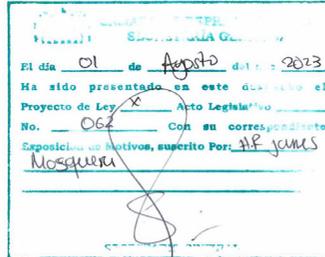
Fortalecer la infraestructura, remodelar y ampliar la planta física disponible, dotar con los elementos y equipos requeridos y modernizar las tecnologías disponibles en las diferentes áreas de los hospitales.

Los problemas y rezagos que existen en el sector salud del departamento del Chocó, a nivel de cobertura, infraestructura, financieros y capacidad instalada, constituyen una barrera de acceso para la población y generan el desconocimiento y vulneración de sus derechos fundamentales; causando a su vez, la generación de altas tasas de mortalidad y morbilidad por enfermedades prevenibles y curables. Por tanto, es esencial fortalecer la red de salud pública, que permita atender las necesidades básicas en salud de la población.

Instamos a los honorables miembros del Congreso de la República, considerar favorablemente este proyecto de ley y trabajar en conjunto para garantizar el bienestar y la salud de los ciudadanos del departamento del Chocó.

Atentamente

  
**JAMES MOSQUERA T.**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
 Chocó - Antioquia

  
 El día 01 de Agosto del 2023  
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 064 de Agosto de 2023  
 No. 064 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrita por: JAMES MOSQUERA

**PROYECTOS DE LEY ORDINARIA**

**PROYECTO DE LEY ORDINARIA  
 NÚMERO 064 DE 2023 CÁMARA**

por medio del cual se modifica y actualiza la Ley 1448 de 2011 “política de atención y reparación integral a las víctimas”.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Artículo 1º. Modificar y actualizar la Ley 1448 de 2011 que define la “política de atención y

reparación integral a las víctimas” para que atienda a las necesidades y situaciones de vulnerabilidad que presentan actualmente las personas víctimas en el territorio nacional y a las recomendaciones en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, presupuestales, operativas, culturales, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia

transicional **y restaurativa** que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 2°. *Ámbito de la ley.*** La presente ley regula lo concerniente a la prevención, ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas de que trata el artículo 3° de la presente ley, ofreciendo herramientas para que estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía.

Las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas, y comunidades afrocolombianas **y organizaciones campesinas** harán parte de normas específicas para cada uno **de estos sujetos de especial protección** ~~estos grupos étnicos~~, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la constitución política y ~~en el artículo 205~~ de la presente ley.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 3°. *Víctimas.*** Se consideran víctimas, ~~para los efectos de esta ley~~, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a **sus derechos** por hechos ocurridos **a partir del 1° de enero de 1985**, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ~~ocurridas con ocasión del~~ **de los conflictos armados internos y la violencia sociopolítica.**

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño **a sus derechos** al intervenir para asistir a la **persona** víctima en peligro o para prevenir la victimización.

**Se consideran víctimas, las personas de una comunidad que hayan sufrido un daño a sus derechos al tener la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco de los conflictos.**

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible

y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hayan sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad **o demuestren haber sido reclutados forzadamente. En ambos casos, la ruta de reincorporación será la encargada de brindar las medidas judiciales, administrativas, presupuestales, operativas, culturales, sociales y económicas, individuales y colectivas en su beneficio.**

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

Parágrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Parágrafo 6°. El Estado en cabeza de las autoridades administrativas involucradas en**

**la ruta de prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas deberá desarrollar el análisis de cada caso para validar el contexto de la situación relacionada a los conflictos y la violencia sociopolítica.**

**Parágrafo 7°. Las víctimas registradas hasta la fecha de sanción de la presente ley tendrán un régimen de transición de las medidas y derechos asociados para la nueva ruta de atención y reparación integral a las víctimas.**

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 4°. Dignidad.** El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, **garantías de no repetición**, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad.

El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de prevención, atención, asistencia, y reparación **y garantías de no repetición** establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, **hasta antes del hecho victimizante**.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 5°. Principio de buena fe.** El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas.

En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en ~~el artículo 78~~ de la presente ley.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 6°. Igualdad.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza étnica, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.

**Las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas se desarrollarán garantizando la igualdad formal y material.**

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 7°. Garantía del debido proceso.** El Estado a través de los órganos competentes debe garantizar un proceso justo y eficaz, enmarcado en las condiciones que fija el artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Justicia transicional.** Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en ~~el artículo 3°~~ de la presente ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad, y la reparación integral y **las garantías de no repetición** a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible **de los diferentes conflictos y diferentes acuerdos en la materia.**

Artículo 10. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Responsabilidad del Estado.** ~~Carácter de las medidas transicionales.~~ El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y **garantías de no repetición** a ~~que las violaciones de que trata el artículo 3°~~ **los hechos victimizantes dispuestos en** la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos.

Las medidas de **prevención**, atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Por lo tanto, las medidas de **prevención**, atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, y reparación **y garantías de no reparación** no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como

tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.

El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.

En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente ley, y la naturaleza de las mismas.

En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 13. Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de **prevención** ayudan humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, **grupos étnicos**, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

**Las medidas de prevención ayudan humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley no solo deberán tener en consideración el enfoque diferencial, sino las interseccionalidades que puedan representar mayores condiciones de vulnerabilidad o que requieran de la implementación de otras rutas.**

Artículo 12. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 14. Deberes del Estado.** Participación Conjunta: La superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas **implica la realización de una serie de acciones conjuntas, intersectorial y articulando a todos los actores del Estado. El Estado tiene diferentes deberes para materializar la implementación de las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas, los cuales son:** que comprende:

**Deber de solidaridad. Obedece a la vinculación de esfuerzos y actividades de todos los actores de la sociedad en pro de superar la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante para las víctimas.**

**Deber de participación. Asegurar espacios y condiciones para la participación de la población desplazada que salvaguarden una intervención diferenciada, de una parte, así como realizar esfuerzos progresivos y continuos frente a las garantías y niveles de incidencia que permitan un mayor diálogo y control a las políticas públicas en favor de las víctimas.**

**Deber de acción sin daño. Se desarrollarán acciones que eviten repercusiones económicas, sociales y ambientales.**

**Deber de lenguaje claro. Se promoverá el uso de un lenguaje concreto y comprensible sin importar el nivel de alfabetización para presentar la información relacionada a las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación, además de una comunicación asertiva, útil, eficiente y transparente entre los diferentes actores del Estado y las personas víctimas.**

**Deber transformador. Es la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos victimizantes y se sientan las bases para la reconciliación en el país y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para su interrelación en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones.**

**Deber de sostenibilidad. Las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación se implementarán de manera sostenible en materia económica, social y ambiental, reconociendo los intereses de los distintos intereses con los que se relaciona el proyecto buscando la preservación de las medidas y la sostenibilidad de las medidas.**

~~El deber del Estado de implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas.~~

~~El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación; y~~

~~La participación activa de las víctimas~~

Artículo 13. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

~~**Artículo 19. Financiación.** Sostenibilidad. Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.~~

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento. **El Gobierno nacional garantizará la articulación de las fuentes de financiación de la implementación del Acuerdo de Paz y la política de Paz Total para la ruta de prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas.**

Artículo 14. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 21. Principio complementariedad.** Todas las medidas de **prevención**, atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma **integral**, armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas.

Tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, deben ser complementarias para alcanzar la integralidad.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 25. Derecho a la reparación integral.** Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, **restaurativa**, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

**Parágrafo 1°.** Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante, este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

**Parágrafo 2°.** La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

**Parágrafo 3°.** **Las medidas de prevención adicionales consagradas en la presente ley propenden brindar garantías de no repetición en el marco de la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de prevención establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.**

**No obstante, este efecto reparador de las medidas de prevención no sustituye o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.**

Artículo 16. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 26. Colaboración y articulación armónica.** Las entidades del Estado **y los sectores de la sociedad** deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 28. Derechos de las víctimas.** Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

1. Derecho a la verdad, justicia, y reparación y **garantías de no repetición.**

2. **Derecho a participar con las garantías mínimas al escenario de diálogo institucional o comunitario en los cuales se formule, articule y valide las acciones para la implementación de la política de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas,** acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.

3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.

4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.

5. ~~Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.~~

6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.

7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.

8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.

9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente ley.

10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente ley.

11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.

12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

13. **Derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas y garantías para las víctimas que se encuentren desarrollando labores como buscadoras.**

14. **Derecho a restaurar los derechos y los vínculos fracturados por los hechos victimizantes derivados del conflicto a voluntad de las partes.**

Artículo 18. Modifíquese el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 29. Desarrollo del principio de participación conjunta.** En virtud del principio de participación conjunta establecido en la presente ley, las víctimas deberán:

Brindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación o la de su hogar, por lo menos una vez al año, salvo que existan razones justificadas que impidan suministrar esta información. Las autoridades garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por las víctimas y de manera excepcional podrá ser conocida por las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas para lo cual suscribirán un acuerdo de confidencialidad respecto del uso y manejo de la información.

Hacer uso de los mecanismos de atención y reparación de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron otorgados.

**Las víctimas y las autoridades administrativas involucradas deberán desarrollar el análisis de cada caso para validar el contexto de la situación relacionada a los conflictos y la violencia sociopolítica.**

Artículo 19. *Vigencia:* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas leyes que le sean contrarias.

Atentamente,



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó - Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DE LA LEY

Modificar y actualizar la Ley 1448 de 2011 que define la “política de atención y reparación integral a las víctimas” para que atienda a las necesidades y situaciones de vulnerabilidad que presentan actualmente las personas víctimas en el territorio nacional.

### 2. ANTECEDENTES

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

#### 3.1 Constitucionales

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

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

### 3.2 Legales

#### Ley 387 de 1997

Artículo 3°. *De la responsabilidad del Estado.* Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

#### Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo

##### Artículo 4°. *Ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo.*

(...)

4. los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

(...)

#### 4.1 Jurisprudenciales

La jurisprudencia asociada a las medidas de protección de los proyectos productivos de las víctimas, los excombatientes y los excultivadores se han venido desarrollando de la siguiente desde el 2004 con la Sentencia T 025 de la Corte Constitucional quien relación a las medidas de Estabilización socioeconómicas de las víctimas requiere:

“En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar

alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados” (subrayado fuera de texto).

Asimismo, en la Sentencia T-971 de 2014 estableció:

“La víctima tiene derecho a que el Estado conozca sus necesidades específicas, para que atendiendo a las mismas le brinde la asistencia indispensable para emprender una actividad que le permita percibir sus propios ingresos, de tal manera que pueda asegurar su subsistencia y la de su núcleo familiar en condiciones dignas y continúe con su proyecto de vida. De lo contrario, persistiría la vulneración de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo, según se expuso en el referido fallo estructural” (subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, la Sala Especial de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional de en materia de Víctimas profirió el Auto número 373 de 2016 en la cual determinó que los rezagos en la política de víctimas se deben a:

*Las omisiones se caracterizan por el recurrente, evidente y prolongado incumplimiento de las obligaciones constitucionales que recaen en las autoridades. Esta situación de anquilosamiento institucional se manifiesta en la inacción de la administración respecto de la formulación o ejecución de políticas y acciones conducentes para remediar la vulneración de derechos fundamentales, a pesar de que sobre esa vulneración se hayan realizado, de manera previa, las respectivas solicitudes, advertencias y críticas. En otros términos, se trata de omisiones que están identificadas de antemano por las autoridades, quienes son conscientes de la ocurrencia de las violaciones, de la necesidad de adoptar medidas al respecto y que, no obstante, se abstienen de actuar u ofrecen una respuesta inadecuada e insuficiente.*

#### 4.2 Tratados internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1°), y señala la protección contra toda forma de discriminación.

Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

Resolución número 2005/35 de 19 de abril de 2005 de la Comisión de Derechos Humanos.

Resolución número 2005/30 del 25 de julio de 2005 del Consejo Económico y Social.

### 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La respuesta institucional para la atención a las víctimas de desplazamiento derivada de la situación de conflicto en el Estado colombiano se viene implementando desde 1997, sin embargo, las acciones desplegadas no han sido suficientes y

adecuadas dado que en el 2004 la Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional, si bien este pronunciamiento ha sido un impulso para la reformulación de la política pública y el diseño de algunas acciones, éstas siguen sin ser la respuesta adecuada, toda vez que las víctimas siguen sin recibir la materialización de la ruta de reparación individual o colectiva, ni la restitución de tierras, no hay un registro uniforme que permita conocer la situación de las víctimas, en gran medida debido a la deficiencia de la información aportada por las administraciones territoriales y a inconsistencias como:

(i) Inconsistencias asociadas a las necesidades. (ii) Inconsistencias asociadas a las metas. (iii) Inconsistencias en la asignación presupuestal para los programas y (iv) Inconsistencias asociadas a los componentes de la PPV y los programas asociados. Estas situaciones afectan la posibilidad para determinar la línea de base para poder ponderar los avances y/o retrocesos, en la valoración de las metas que pueda establecer la administración en la formulación de su PAT (PGN, 2021, página 6).

En este sentido, se han identificado deficiencias y vacíos de parte de las entidades encargadas de la atención de la población desplazada, con propuestas que no logran asegurar los derechos de las víctimas, por lo que aún sigue siendo necesario ajustar los instrumentos de medición, de tal manera que permitan consolidar los indicadores de goce efectivo de derechos de la población víctima e implementar un mecanismo único de seguimiento a la política de víctimas, condiciones que son vistas como necesarias para que se puedan valorar de una manera adecuada los niveles alcanzados frente al Estado de Cosas Inconstitucionales, tal como lo planteó el Auto número 166 del 2020 de la Corte Constitucional.

A la fecha, en el registro único de víctimas hay 9.342.426, de las cuales 8.317.718 víctimas de un hecho violento de desplazamiento y de éstas 6.770.332 son sujetos de atención por estos hechos, es decir las personas que pueden recibir medidas de atención y/o reparación. Lo anterior, nos permite saber que el 89% de las víctimas son por estos hechos. Sin mencionar, que según el informe de la Coordinación de Asuntos Comunitarios de la ONU más de 78.900 personas en Colombia han sido víctimas de desplazamiento masivo y confinamiento a causa de la violencia a agosto de 2022, lo que nos permite señalar que a pesar de los esfuerzos desarrollados por la institucionalidad colombiana la situación con las personas víctimas de desplazamiento es una prioridad para el nuevo Gobierno nacional. En este contexto, sería preciso realizar un análisis de los retos que se presentan en la actualidad para atender la crisis humanitaria y garantizar los derechos de las víctimas.

Actualmente la inclusión de personas en el RUV se complejiza cuando los hechos declarados están asociados a grupos posdesmovilización conocidos como disidencias o grupos armados organizados

al margen de la ley, por lo que un proceso de paz que incluya una variedad de estos grupos afectaría positivamente el nivel de victimizaciones que se reportan actualmente en el registro, no se desconoce la complejidad de poder lograr una “paz total”, pero también es importante que se pueda impulsar esta iniciativa como parte de la solución a distintas situaciones que padece el territorio nacional y que no han podido ser solucionadas por medio de la confrontación a estos grupos con acciones armadas variadas y de un gran impacto en el país.

## **II. La articulación y solvencia de recursos para el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**

Cuando se habla del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de víctimas la Corte Constitucional ha establecido que:

En todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes (Sentencia T 025 de 2004).

Actualmente, algunos de estos cuellos de botella persisten a pesar de la creación del SNARIV, no existe una verdadera articulación entre las entidades involucradas lo que impide un avance y materialización integral de la atención que permita garantizar derechos de las personas víctimas si bien se puede brindar el desembolso de la atención inmediata, las garantías de vivienda, trabajo y educación que les permiten retornar a su vida se encuentran un poco más difusas.

Una de las razones de esta problemática es la ausencia de recursos para cumplir con las acciones plasmadas dentro de los planes de atención y reparación a las víctimas, esto quiere decir que hay una incapacidad para desarrollar las medidas administrativas, además el SNARIV no es un órgano con la competencia para lograr la priorización de acciones de atención de las víctimas al interior de las instituciones del Estado involucradas, lo cual cruzado con la ausencia de recursos destinados exclusivamente para la atención de estas actividades conlleva a una ineficiencia en la respuesta institucional para las personas víctimas.

Los recursos programados para la población víctima de desplazamiento son insuficientes, mientras que el universo de estas víctimas sigue creciendo, hay que recordar que el RUV permanece abierto, por lo que estas cifras siguen aumentando, teniendo en cuenta el incremento de victimizaciones algunos territorios, no solo en este caso particular por casos de desplazamiento sino también de confinamiento, en este sentido el Gobierno debe gestionar nuevas fuentes de financiación que le permita cumplir con las responsabilidades en materia de derechos que ha adquirido con las víctimas y diseñar nuevas formas

de optimización de los recursos, de tal manera que se puedan acortar las diferencias entre el plan de financiación y los recursos necesarios para la atención de la población desplazada según lo indica la (PGN, 2021).

Es importante continuar con el proceso de depuración y actualización del RUV requiere, por medio de la UARIV se deben fortalecer los canales de comunicación con las víctimas que permitan hacerle un seguimiento a la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, situaciones que por el contrario empeoran estas condiciones, les permita adelantar trámites y presentar novedades frente a su situación actual.

Se deben implementar herramientas de capacitación y seguimiento a las entidades encargadas de realizar la atención a la población desplazada, de manera que se le puedan medir los indicadores de goce efectivo de derechos y de superación de condiciones de vulnerabilidad por cada institución según su responsabilidad, de la misma manera a las entidades territoriales, pero además el Gobierno nacional y los mecanismos de control deben plantear sanciones efectivas a la no implementación de acciones en beneficio de las víctimas, que de alguna manera obliguen a su cumplimiento.

### **III. La articulación con el Acuerdo de Paz firmado con las Farc**

El Acuerdo de Paz de 2016 definió diferentes problemáticas del conflicto armado que afectan a las víctimas y que deberían integrarse con las acciones de atención y reparación consagradas en la Ley 1448 de 2011. Esta lectura se encuentra consagrada en el Acuerdo Final para la Paz y el plan marco de implementación que definen la modificación de la ley de víctimas, si bien en el gobierno pasado se estableció una prórroga es necesario generar una articulación entre lo derivado del acuerdo y la ruta de atención para articular esfuerzos.

Entre las acciones que se deberían integrar en una posible reforma para las víctimas se encuentra el aumento del monto de indemnización y de las ayudas humanitarias, sin embargo, esto depende de la captación de recursos que se puedan materializar en el periodo de Gobierno, de lo contrario se trataría de una falsa expectativa o acción con daño para las víctimas, con ello se señala el dilema de asegurar la estabilización socioeconómica o la provisión de apoyo para el auto sostenimiento de las víctimas que quieran regresar a sus propiedades o decidan reiniciar su proyecto de vida en otro lugar, se evidencia por ejemplo en la asesoría legal y asistencia técnica en cuanto a los proyectos productivos que hay un problema al no asumir a la víctima de desplazamiento como un ciudadano que posee conocimiento básico en cuanto a asesoría legal y planteamiento de proyectos, ya que como lo dice la propia Sentencia T 025 de 2004, uno de los impedimentos que normalmente tienen los desplazados es el hecho de no tener conocimientos que le permitan ejercer

su defensa, tampoco conocimiento técnico de las decisiones, políticas y reglamentos para poder acceder a muchos beneficios o invocar acciones legales cuando estas medidas estén en contra o puedan beneficiar a su círculo familiar, así mismo se ven truncadas sus aspiraciones por progresar en el momento en que le soliciten estructurar un proyecto productivo con un mínimo de requisitos técnicos, teniendo en cuenta que los solicitantes provienen de departamentos donde existe una alta tasa de analfabetismo, primaria incompleta y por tanto desconocimiento en estructuración de proyectos, así pese a que las alcaldías deben manejar una política integral con las víctimas, muchos municipios no cuentan con la asesoría permanente de profesionales como ingenieros y abogados, ya sea por los escasos recursos que manejan los municipios de sexta categoría y por ende una dificultad para contratar este tipo de profesionales o un vacío gubernamental en cuanto a cargos públicos esenciales como los mencionados, con el fin de poder llevar a cabo de maneras de cumplir a cabalidad con los fines prometidos por las políticas públicas de atención a víctimas, por lo que según la Sentencia T 025 de 2004 ello reúne las características para ser una falencia estructural.

Las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada han identificado varias de las omisiones y falencias de la política y de los programas desarrollados. Igualmente, las organizaciones de derechos humanos han identificado los problemas de coordinación, la insuficiente apropiación de recursos, los obstáculos administrativos, los trámites y procedimientos innecesarios, el diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política, así como la omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de esta población y de violación masiva de sus derechos.

El Gobierno tendría que articular de manera integral estas políticas públicas con los principios del Acuerdo de Paz como lo es la reforma rural integral, por ejemplo, con la priorización del desarrollo agrario, la integralidad, la cual tiene el objetivo de asegurar productividad mediante programas de acompañamiento al acceso a tierra, con tecnología y asistencia técnica, el restablecimiento de derechos de víctimas desplazadas, acceso integral a la tierra por medio de planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, proyectos productivos entre otros en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y para que se dé su materialización se debe contar principalmente con personal humano profesional y capacitado para atender este tipo de necesidades, dotado con las herramientas necesarias para brindar una buena asesoría y se debe manejar por medio de las entidades encargadas y de primera mano por los entes territoriales, todo ello por medio de contratos laborales que le aseguren a las comunidades una atención más cercana y constante

sin que se presenten las dificultades como, por ejemplo, el cambio de profesionales y el cambio de enfoques, manejo y estructuración de los proyectos o procesos legales y desconocimiento del avance y las necesidades especiales de la comunidad, este cambio se tendría que estructurar y articular con medidas ya recaladas en la Sentencia T 025 de 2004, como la obtención y asignación efectiva de recursos a municipios, departamentos y entidades designadas especialmente para avanzar en el beneficio de las víctimas y dejando atrás el Estado de Cosas Inconstitucional.

Otro de los retos en la reforma es articular lo plasmado o derivado del acuerdo con las acciones de reparación a las víctimas definidas en la Ley 1448 de 2011, responder a futuros problemas sociales como lo son las sanciones de carácter restaurativo que deberán desarrollarse tras los fallos en la Jurisdicción Especial para la Paz o la articulación entre los planes de reparación con las iniciativas de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), por último sería importante que la modificación estableciera que la implementación de estas actividades o iniciativas deben ser trabajadas con personas excombatientes en el marco de las acciones de restitución y reparación de vínculos.

Por último, en materia de tierras la restitución de predios es uno de los grandes rezagos en materia de víctimas no solo por la imposibilidad de materializar las condiciones de retorno debido a las problemáticas de seguridad en el país y las dinámicas territoriales con los grupos armados organizados, sino que además el problema de tierras del país con la ausencia de una clarificación de los títulos que podría impulsarse con el catastro multipropósito donde además de la priorización por títulos por municipio se podrían articular los procesos de restitución de tierras que se vienen desarrollando.

El número de solicitudes de restitución de tierras presentadas por la ruta individual y las hectáreas restituidas hasta enero 31 de 2022 se encuentran muy lejos de los estimativos existentes con antelación a la expedición de la Ley, lo cual puede obedecer a factores como los siguientes: a) el retorno a los predios abandonados sin buscar la formalización de la propiedad a través de la ley, b) la existencia aún de varias zonas no micro focalizadas, c) la baja utilización de la facultad que otorgó la ley a la Unidad de Restitución de Tierras de iniciar de oficio los procesos de restitución y d) las amenazas y homicidios de que son víctimas los reclamantes de tierra. El bajo número de hectáreas restituidas puede deberse además de los factores anteriores a: a) el rezago existente en el número de solicitudes tramitadas por la Unidad de Restitución de Tierras, b) el elevado porcentaje de solicitudes de inscripción al RTDAF que han sido negadas y c) el elevado número de solicitudes de inscripción al RTDAF que han sido negadas (Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado, 2021, pág. 20).

Es necesaria la creación de una oferta específica en los territorios articulada con las entidades territoriales para atender las afectaciones del desplazamiento forzado en componentes como vivienda, tierras y generación de ingresos, en este sentido es necesario articular acciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para superar dificultades como la falta de acompañamiento a los destinatarios de sus programas teniendo en cuenta su condición de sujetos de especial protección constitucional y la inseguridad jurídica a la hora de realizar los procesos de retorno y restitución en el territorio, tal como ya fue planteado por la Procuraduría General de la Nación en el Informe de cumplimiento de las órdenes del Auto número 756 de 2021.

## 6. COMPETENCIA DEL CONGRESO

### 5.1. CONSTITUCIONAL

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...).

24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual (...).

### 5.2. LEGAL

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

Artículo 6º. *Clases de funciones del Congreso.* El Congreso de la República cumple:

(...)

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

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

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

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

#### **LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones

Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de Acto Legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos (subrayado por fuera del texto).

### 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o Acto Legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

A) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en

su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

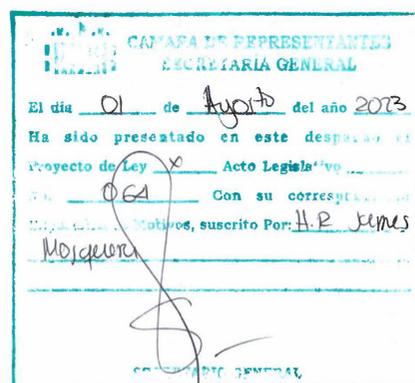
Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que regular el acceso al derecho fundamental a la muerte digna es una acción de carácter general.

A su vez, el reconocimiento legal de derechos consagrados en la Constitución Política, y en este caso las disposiciones relativas a la protección y garantía del derecho fundamental a la muerte digna no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

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

Atentamente,

  
**JAMES MOSQUERA T.**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
 Chocó –Antioquia



CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de Agosto del año 2023  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 064 Con su correspondiente  
 Motivos, suscrito Por: H. P. James Mosquera

**PROYECTO DE LEY ORDINARIA  
NÚMERO 065 DE 2023 CÁMARA,**

*por medio del cual se promueve la creación de estrategia de igualdad material para la comercialización de los productos derivados de proyectos productivos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene como objetivo promover la estrategia de igualdad material para transformar la comercialización y productividad de los proyectos productivos asociados a la implementación de los Acuerdos de Paz, en los cuales las víctimas del conflicto, los excombatientes y los excultivadores se vean beneficiados.

Artículo 2°. *Igualdad material en la comercialización de Productos Paz.* La igualdad material en la comercialización de Productos Paz es una medida afirmativa para lograr reducir las desigualdades en la comercialización de productos creados o desarrollados por los sujetos de especial protección afectadas por los conflictos armados y que se encuentran vinculadas a la implementación de los Acuerdos de Paz, por medio de la cual se busca facilitar el alcance de la sostenibilidad financiera y la competencia de estos productos en el mercado. Esta medida promueve la implementación de los Acuerdos de Paz y la consolidación de una sociedad en Paz.

Artículo 3°. *Estrategia de igualdad material para la transformación comercial.* La estrategia de igualdad material para la transformación comercial y productiva es una medida afirmativa para promover la igualdad de las víctimas, excombatientes y excultivadores en la comercialización de los productos desarrollados a partir de un proyecto productivo derivados de una ruta de reparación y atención integral, una ruta de reincorporación o un plan integral de sustitución de cultivos en el marco de los Acuerdos de Paz, y así materializar la sostenibilidad financiera y la igualdad de competencia comercial.

Esta estrategia deberá desarrollarse bajo los enfoques de interseccionalidad, de género, étnico, territorial, de acción sin daño y sostenibilidad para garantizar condiciones de igualdad en los procesos de comerciales. La estrategia deberá incluir la constitución de alianzas para la comercialización y posicionamiento de los productos y los sellos distintivos relacionados a nivel nacional e internacional.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.* Este proyecto de ley será de aplicación a todos los productos derivados de proyectos productivos asociados a la implementación de los Acuerdos de Paz de los

cuales sean beneficiarios víctimas del conflicto, excombatientes in importar la actividad comercial.

Las poblaciones beneficiadas por esta estrategia son las víctimas del conflicto, los excombatientes y los excultivadores con enfoque interseccional de género y étnico.

Artículo 5°. *Sello distintivo para la comercialización de Productos Paz.* El Gobierno nacional por medio de la Superintendencia de Industria y Comercio y el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio se crearán e implementarán el sello producto paz como signo distintivo que permitirá la consolidación de alianzas de comercialización a nivel nacional e internacional para facilitar la sostenibilidad financiera de los proyectos productivos derivados de los planes de atención y reparación a las víctimas, los planes de reincorporación de los excombatientes y los planes de sustitución de cultivos de los excultivadores.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá un plazo de 60 días hábiles a partir de la expedición de la presente ley para emitir un decreto reglamentario en el cual se determinen las condiciones de funcionamiento del signo distintivo y su estrategia de articulación con los proyectos productivos de las víctimas, excombatientes y excultivadores.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá articularse con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Reincorporación Nacional para la implementación del sello quienes tendrán el plazo de un año a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Campaña de sensibilización para la transformación comercial de los Productos Paz.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá una campaña de sensibilización dirigida a los consumidores sobre el proceso de producción y comercialización de los asociados a proyectos productivos derivados del Acuerdo de Paz con el objetivo de impulsar la comercialización y difusión de los productos.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional tendrá un plazo de un año a partir de la expedición de la presente ley para dar inicio a la campaña.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá articularse con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Reincorporación Nacional para el desarrollo de la campaña.

Artículo 7°. *Canales de transformación digital para la comercialización de Productos Paz.* El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación diseñarán e implementarán canales para la comercialización virtual a nivel nacional e internacional de los productos asociados al signo distintivo del que se habla en la presente ley.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional tendrá un plazo de un año a partir de la expedición de la presente ley para dar inicio a la campaña.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá articularse con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Reincorporación Nacional para el desarrollo de la campaña.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de su expedición hasta la fecha de finalización de la implementación de los Acuerdos de Paz.

Atentamente,



**JAMES MOSQUERA T.**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
Chocó –Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DE LA LEY

Crear una estrategia de signos distintivos para la transformación del proceso de comercialización y productividad para los productos derivados de alguna de las rutas o procesos de proyectos productivos asociados a la implementación de los Acuerdos de Paz, con el objetivo de impulsar redes de comercialización nacional e internacional y apoyar la sostenibilidad económica de estos proyectos.

### 2. ANTECEDENTES

No existen antecedentes de iniciativas legislativas que promuevan signos distintivos para los proyectos productivos asociados a las iniciativas de la implementación de los acuerdos. Sin embargo, el Congreso de la República ha expedido diferentes leyes sobre la creación de signos distintivos tales como la ley 2144 de 2021 que crea el sello gastronómico colombiano.

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

#### 3.1 Constitucionales

Que el artículo 13 de la Constitución Política establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”, para lo cual “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

El Acuerdo Final para La Paz entre el Estado Colombiano y las Farc firmado en 2016 que tiene carácter constitucional determinó acciones que beneficiarán a las víctimas, a los excombatientes y a los excultivadores para superar su posición de vulnerabilidad en materia socioeconómica, entre otras y así garantizar la construcción de una sociedad

en paz. Así las cosas, en relación a las víctimas en el capítulo 5 se configuraron las siguientes acciones:

*“La reparación de las víctimas: Las víctimas tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto es parte fundamental de la construcción de la paz estable y duradera”.*

*“Medidas de reparación integral para la construcción de la paz: Se trata de medidas que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos”.*

Que el Acuerdo Final de Paz con las Farc-EP establece sobre la ruta de reincorporación

*“La reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las Farc-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”.*

Además, una de las acciones de la ruta de reincorporación se encuentran las siguientes acciones:

*“Cada integrante de las Farc-EP en proceso de reincorporación, tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo individual o colectivo, por la suma de 8 millones de pesos”.*

*“A los integrantes de las Farc-EP en proceso de reincorporación que deseen emprender proyectos productivos o vivienda de manera individual, y verificada su viabilidad por el CNR, el Gobierno nacional asignará por una sola vez la suma arriba señalada”.*

Frente a los excultivadores, las determinaciones acordadas son:

*“Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución en esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el Punto 1 (adecuación de tierras, infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, etc.) donde haya lugar, los siguientes componentes:*

a) *Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos*

*Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la no resiembra de cultivos de uso ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento y la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar y buen vivir mediante la estructuración de proyectos productivos sostenibles a largo plazo, (...)”.*

### 3.2 Legales

#### Ley 387 de 1997

**Artículo 10. Objetivos.** Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes entre otros:

(...)

Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación.

(...)

Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.

(...)

#### Ley 1448 de 2011

**Artículo 28. Derechos de las víctimas.** Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

1. Derecho a la verdad, justicia y reparación.
2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.
3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.

**Artículo 49. Asistencia y atención.** Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Por su parte, entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a

facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

**Artículo 69. Medidas de reparación.** Las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

### 3.3 Jurisprudenciales

La jurisprudencia asociada a las medidas de protección de los proyectos productivos de las víctimas, los excombatientes y los excultivadores se ha venido desarrollando de la siguiente desde el 2004 con la Sentencia T 025 de la Corte Constitucional quien relación a las medidas de Estabilización socioeconómicas de las víctimas requiere:

*“En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados” (subrayado fuera de texto).*

Asimismo, en la Sentencia T-971 de 2014 estableció:

*“La víctima tiene derecho a que el Estado conozca sus necesidades específicas, para que atendiendo a las mismas le brinde la asistencia indispensable para emprender una actividad que le permita percibir sus propios ingresos, de tal manera que pueda asegurar su subsistencia y la de su núcleo familiar en condiciones dignas y continúe con su proyecto de vida. De lo contrario, persistiría la vulneración de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo, según se expuso en el referido fallo estructural” (subrayado fuera de texto).*

Adicionalmente, la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de víctimas profirió el Auto número 373 de 2016 en la cual determinó que uno de los rezagos en la política de víctimas es la ausencia de medidas para la Estabilización socioeconómica, declarando que una de las faltas es la ausencia del marco normativo, de la siguiente manera:

*“La generación de ingresos y de empleo, como componentes de la estabilización socioeconómica, son los más rezagados y tienen altos niveles de inobservancia, lo cual es el resultado de la ausencia de un marco normativo y de política pública actualizado y cohesionado, y ello se materializa en “una dispersión de programas desarticulados entre sí, sin enfoque diferencial, con poca cobertura y con resultados prácticos que no son siempre tangibles” y “en la imposibilidad de hacerle un seguimiento a la situación de la población desplazada en los distintos momentos de la ruta de estabilización socioeconómica, que permita establecer cuántas víctimas han hecho el tránsito de un momento al otro”.*

Ahora, en relación a la población firmante del acuerdo en la ruta de reincorporación pactada, unas de las acciones más importantes es lograr el desarrollo del enfoque productivo para mitigar cualquier riesgo de vincularse con las actividades ilegales, así se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia SU 020 de 2022:

*“En todos los casos, se señaló la necesidad de que el Gobierno nacional aplicara sus medidas y adelantara sus acciones sobre la base de un concepto más amplio de seguridad, tomando en cuenta que la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es fragmentaria o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos de uso ilícito–. A juicio de las y los demandantes, precisamente, en esos lugares del territorio nacional se necesita ofrecer oportunidades para que las personas en tránsito hacia la vida civil puedan tener un desarrollo que haga posible generar proyectos productivos alternativos. Que la presencia de las autoridades estatales en los territorios se dirija a materializar, efectivamente, el Estado social de derecho” (subrayado fuera de texto).*

De esta manera, los proyectos productivos de las poblaciones objeto del presente proyecto de ley requieren de acciones para su impulso y materialización no solo porque permiten la superación de la condición de vulnerabilidad socioeconómica, sino porque también impulsan a la construcción y consolidación de una sociedad en paz al estar estrechamente ligada con implementación de los Acuerdos de Paz.

También, es necesario resaltar que la Corte Constitucional C 630 de 2017 en relación a la implementación del Acuerdo de Paz señaló la obligación del Estado de generar todas las acciones o adaptaciones normativas para materializar el Acuerdo Final de Paz:

*“Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales”.*

Por lo que está medida, se encuentra posibilitada dentro de estas medidas. Adicionalmente, al tratarse de una medida diferencial para poblaciones de especial protección es preciso revisar las reglas para el desarrollo de acciones afirmativas, las cuales la Corte Constitucional ha dicho que son:

1. *“Deben ser transitorias y temporales, de tal manera que no perpetúen desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas”.*

2. *“Deben estar encaminadas a corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero constitucionales que intentan terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio”.*

3. *“Son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta”.*

4. *“Se implementan en situaciones de escasez de bienes o servicios”.*

5. *“Son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no son válidas si se aplican de manera general”.*

El presente proyecto de ley la cumple toda vez que, su vigencia se establece en un periodo específico de tiempo que es la implementación de un Acuerdo de Paz, se encuentra establecido para grupos poblaciones declarados como de especial protección que requiere de acciones especiales para superar su situación de vulnerabilidad.

### 3.4 Tratados internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1º), y señala la protección contra toda forma de discriminación.

DECISIÓN 486 DE 2000 Régimen Común sobre Propiedad Industrial (Decisión 486) establece en su artículo 134 que constituirá como marca: “cualquier signo que sea apto para distinguir productos o servicios en el mercado” y agrega, “podrán registrarse como marcas los signos susceptibles de representación gráfica”.

### 3.5 Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social

Conpes 4031 de 2021 “Política-Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas” en su Línea de acción 5. Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado con enfoque diferencial las acciones 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 dispuso la creación de estrategias con medidas diferenciales para los emprendimientos de las víctimas del conflicto de manera que se puedan materializar la sostenibilidad socioeconómica en sus medidas de restitución y reparación.

Conpes 3931 de 2018 “Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las Farc-EP, determina en sus acciones la generación de “Condiciones para el

acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las Farc-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades”.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

##### **¿Por qué darle preferencia a la Implementación de los Acuerdos de Paz?**

La Asamblea Constituyente de 1991 le otorgó a la paz un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una “Constitución para la paz”. La Corte Constitucional ha puntualizado que “la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución” y que la preeminencia reconocida por la Carta a la paz es consecuente con las razones que influyeron en su expedición y con la clara tendencia humanista que la inspiró; con la mención expresa que a ella se hace en el Preámbulo.

La Sentencia C 630 de 2017 establece que la paz es fundamento y fin esencial del Estado y de los derechos humanos que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas. Así, la misma jurisprudencia establece que la paz se manifiesta en el establecimiento de obligaciones directas que se traducen en la existencia de (i) un deber de todos de vivir con sujeción al ordenamiento jurídico y de tramitar de manera pacífica las diferencias por los cauces en él previstos, (ii) un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativas y de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, (iii) una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales y (iv) una opción preferencial por la solución pacífica como mecanismo de resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales.

En este sentido, con el objetivo de materializar la paz se pueden desarrollar herramientas jurídicas diferencial para cumplir con el deber estatal especialmente el Acuerdo de Paz para la finalización del conflicto.

##### **¿Por qué promueve la reconciliación?**

La sociedad Colombiana ha sido marcada por las diferentes violencias derivada de los diferentes conflictos armados en el país, algunas de las consecuencias, ha sido la división poblacional, por lo que, es necesario promover acciones que permitan entender la construcción de paz desde la unidad, crear y posesionar signos distintivos de los productos derivados de los procesos de paz o solo generan una ventaja para su comercialización nacional e internacional, sino que a su vez visibiliza las acciones de implementación de los Acuerdos de Paz.

Visibilizar que la paz se construye con un producto que nosotros podemos apoyar con el consumo es una manera de apoyar la implementación, además de promocionar los productos de las poblaciones vulnerables. Por otra parte, es una medida de reconciliación, al combatir la estigmatización que

sufren los excombatientes, mostrando otra cara de la ruta de reincorporación alejada de los discursos del odio en palabras de Indepaz “*que acompañan la estigmatización de los excombatientes se proponen mantener la calificación de criminal a las conductas posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz y la dejación efectiva de las armas. Se les niega la calidad de parte en un pacto de paz constitucionalmente reconocido, para justificar la segregación, animando la agresión y dinámicas de retaliación y justicia privada o por mano propia*”.

##### **¿Cómo ayuda a la sostenibilidad financiera de los proyectos productivos?**

Un sello distintivo que agrupe diferentes productos creados y desarrollados por un grupo de personas de especial protección, trae consigo diferentes beneficios para estos. Entre ellos:

###### **1. La disminución de costos de publicidad**

Se puede hacer mención del signo y no de cada uno de los productos, lo que puede hacer una disminución en los costos de publicidad asociados a cada uno de los proyectos, generaría una eficiencia en los recursos estatales pues no tendrían que hacer publicidad a cada uno de los proyectos, sino a un producto asociado a todos ellos que sería la construcción e implementación de una sociedad en paz.

Según diferentes informes- realizados por firmas financieras, se estima que las empresas gastan cerca del 10% de las ganancias recibidas para ser destinadas a la publicidad y mercadeo.

Dado que los proyectos que busca cobijar esta iniciativa no cuentan con mucho presupuesto y sus ganancias no son generalmente muy altas, este presupuesto destinado a publicidad tiende a ser bajo o casi inexistente pues se centran en otras formas de mercadeo como, la voz a voz o redes sociales propias, que no tienen el alcance e impacto suficiente para hacer llevar sus productos a otros mercados dificultando su crecimiento económico. Este signo distintivo al estar contemplado como una estrategia integral para la promoción de productos asegura que se pueda tener mayor alcance, lo que supondría una mayor cantidad de ventas y por ende ganancias para las personas.

###### **2. La asociación de un ideal en los consumidores**

La distinción deberá cumplir con unos estándares que garantizan que efectivamente son de personas víctimas del conflicto, excombatientes o excultivadores. Esto es clave pues las personas al tener dicha garantía a la hora de ver este signo, asocia en el consumidor una sensación que es la contribución a la paz colombiana, lo que se convierte en un factor a la hora de decidir entre un producto con y sin signo pues la garantía de saber que son proyectos de este grupo de personas puede ser un incentivo para seleccionar este producto al saber que beneficia a una población afectada lo cual aumenta las ventas producidas además de un posicionamiento en el mercado.

Lo cual ha presentado beneficios como en el caso expuesto de la campaña Deja tu huella:

*“En términos de marca, con la campaña Deja tu huella, Villavicencio, posicionada como la única agua mineral proveniente de una reserva natural protegida, reforzó el compromiso con el cuidado de la naturaleza como atributo distintivo.*

*Gracias a la legitimidad de la acción, se movilizó prensa espontánea y orgánica por un valor de \$ 740.750 pesos. 14 En las redes sociales se evidenció el compromiso de los consumidores, pues la fanpage pasó de tener 2.500 a más de 20.000 seguidores.*

*La visibilidad y el impacto de la marca estuvieron un 8% y un 4% por encima del promedio del mercado mientras el comercial estuvo en el aire. 15*

*En términos de negocio, generó un crecimiento del 7% en las ventas y un aumento interanual en la participación de mercado de 0,6%, 0,9% y 0,3% en los meses de mayo, junio y julio respectivamente. 17*

*Además, Villavicencio alcanzó un 33% 18 de recordación espontánea marcaria (REM) en la categoría de aguas puras.*

*La evidencia fue que no solo los consumidores se vieron atraídos por la propuesta, sino que también los empleados de la compañía, los proveedores y hasta el Estado”.*

### 3. El beneficio por asociación

El beneficio por asociación radica en el caso de que una persona tiene conocimiento de algún producto en específico que cuenta con el sello y luego encuentra un producto que desconoce, pero este también cuenta con el sello, dada su experiencia positiva con el producto previo y ya que los dos cuentan con este distintivo puede optar por este producto al relacionarlo con una experiencia pasada positiva.

Dado que este proyecto incluye la muestra de estos productos no solo a nivel nacional sino también internacional abre puertas a nuevos mercados para que estos productos sean mostrados con la ayuda del sello, mercados que de forma independiente serían más difíciles de alcanzar por los elevados costos que implica llevar un producto a un nuevo país.

También se debe tener en consideración que la exposición que genera el sello distintivo para estos productos puede traer consigo diferentes inversionistas que vean potencial en algún producto para que estos crezcan y logren una incorporación exitosa en el mercado, ya sea nacional o internacional haciendo que se cree la posibilidad de mejorar las condiciones para la producción y desarrollo de más productos por parte de las personas de este grupo.

### 4. Marketing digital

Adicionalmente, puede facilitar su comercio por medio de canales digitales al generar un canal para el signo y no para cada uno de los proyectos, pues no se vende un producto sino unos valores o propósitos con su consumo. Según prieto y ramos el marketing digital de Colombia es el quinto en Latinoamérica y el e-commerce tuvo un crecimiento del 17% respecto al 2019 y el 60% de las personas realizaron solicitud de pedidos mediante plataformas online, siendo el 56% de las transacciones de bienes y servicios

realizadas con tarjeta de crédito (*We Are Social*, 2021), un método de pago seguro y admitido en casi todas las tiendas online. Por lo que, impulsar el signo distintivo por estos medios posibilita posicionar los productos de estas poblaciones especiales en los mercados crecientes.

## 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

### 5.1. CONSTITUCIONAL

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...).
24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual (...).

### 5.2. LEGAL

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

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

(...)

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

Artículo 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

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

#### LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación

de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos (subrayado por fuera del texto).

**6. CONFLICTOS DE INTERÉS**

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

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

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

A) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

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

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de

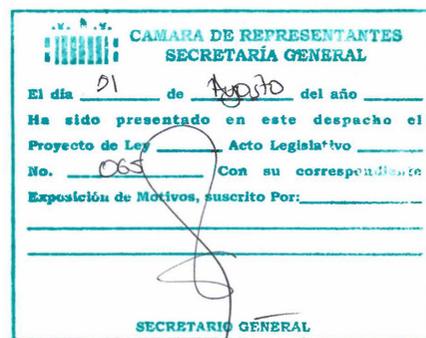
consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que regular el acceso al derecho fundamental a la muerte digna es una acción de carácter general.

A su vez, el reconocimiento legal de derechos consagrados en la Constitución Política, y en este caso las disposiciones relativas a la protección y garantía del derecho fundamental a la muerte digna no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

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

Atentamente,

  
**JAMES MOSQUERA T.**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz  
 Chocó -Antioquia



**CONTENIDO**

Gaceta número 1023 - Miércoles, 9 de agosto de 2023	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 060 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece un marco legal al reconocimiento del río Atrato, sus cuencas y afluentes como una entidad sujeta de derechos de conformidad con la Sentencia T-622 de 2016 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 061 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la atención móvil e itinerante en salud y se dictan otras disposiciones. ....	10
Proyecto de ley número 062 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Chocó para emitir la Estampilla Pro-hospitales Públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Chocó y se dictan otras disposiciones.....	15
<b>PROYECTOS DE LEY ORDINARIA</b>	
Proyecto de ley ordinaria número 064 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica y actualiza la Ley 1448 de 2011 “política de atención y reparación integral a las víctimas”. ....	20
Proyecto de ley ordinaria número 065 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve la creación de estrategia de igualdad material para la comercialización de los productos derivados de proyectos productivos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz.....	31