



# 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° 1067

Bogotá, D. C., lunes, 14 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 86 DE 2023 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud.

086 | 2023

Proyecto de Ley Estatutaria No. \_\_\_ de 2023

Por la cual se modifica la ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud

#### 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley Estatutaria No. \_\_\_ de 2023

Por la cual se modifica la ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud

El Sistema General de Seguridad Social en Salud Colombiano, creado por la Ley 100 de 1993, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y modificado en su estructura por las Leyes 1122 de 2007, 1438 de 2011 y la Ley Estatutaria 1751 de 2015, entre otras, se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y en éste pueden participar entidades públicas y privadas, tales como Entidades Territoriales, Entidades Promotoras de Salud - EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS. Así mismo, se consideran actores del sistema los individuos, las familias y las comunidades, quienes hacen parte del eje fundamental para el cuidado de la salud.

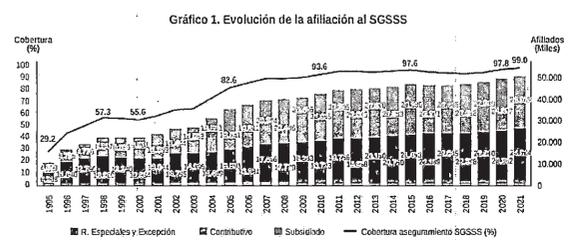
En Colombia, antes de la Ley 100 de 1993, se contaba con un Sistema de Salud conocido como Sistema Nacional de Salud, el cual se caracterizaba por baja cobertura, poca eficiencia, gastos directos de los particulares, y una enorme desigualdad, pues la población pobre era la más afectada. (Escobar, Giedion, Giuffrida & Glassman, 2010). Para 1992, alrededor del 80% de la población rural y el 45% de la urbana no estaba cubierta por sistema de salud alguno y dependían únicamente de los servicios prestados por las entidades públicas de salud. (Zapata, 2012).

En este contexto, con la Ley 100 de 1993 se plantearon como objetivos la universalización de la cobertura de sistema y el logro de la equidad en el acceso, mediante unos nuevos esquemas contractuales que alentarían la eficiencia y estimularían la calidad (Londoño y Frenk, 1997 citado en Escobar et al, 2010). Para 1991, sólo se reportaban como beneficiarios de la seguridad social a través del Instituto de Seguros Sociales (ISS) y las cajas de previsión social al 28% de la población (DNP, 2000)<sup>1</sup>, mientras que, con corte a septiembre del año 2022, se cuenta con una cobertura del aseguramiento del 98,81% de la población, permitiendo el acceso al Sistema General de Seguridad Social de Salud y al Plan de Beneficios de Salud (MSPS, 2022).

El actual Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se basa en el aseguramiento a través de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, públicas, privadas y mixtas, cuenta con la participación solidaria de todos sus integrantes y beneficiarios, pues los ciudadanos con capacidad de pago hacen aportes proporcionales a sus ingresos al sistema y están afiliados a éste bajo el régimen contributivo, mientras que los ciudadanos sin capacidad de pago se pueden afiliar mediante el régimen subsidiado, en el cual no realizan cotización y el Estado asume la financiación de los servicios. Actualmente, los afiliados a ambos regímenes tienen derecho a las mismas prestaciones asistenciales que hacen parte del Plan de Beneficios de Salud (ANIF, 2022).

El aseguramiento se ha constituido como la principal estrategia del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la medida que al lograr la ampliación de su cobertura aproximadamente el 99% de la población para el año 2022, se ha hecho notable la obtención de beneficios en salud para la población, lo cual se ha reflejado en el acceso a la prestación de los servicios de salud incluidos en el Plan de Beneficios.

Con el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el aseguramiento en Colombia ha aumentado de forma sostenida, pasando de menos del 28% de la población para 1991 (DNP, 2000) y llegando a un máximo histórico de 99% en el 2021, como se ve en la siguiente gráfica (ANIF, 2022).

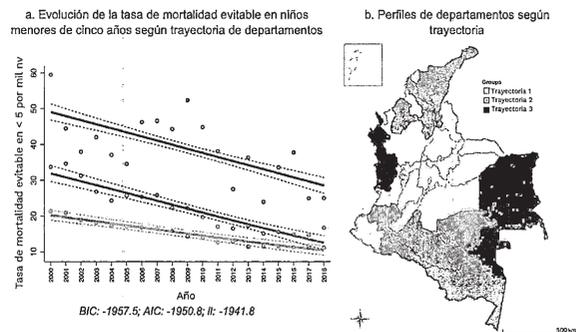


Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2021)

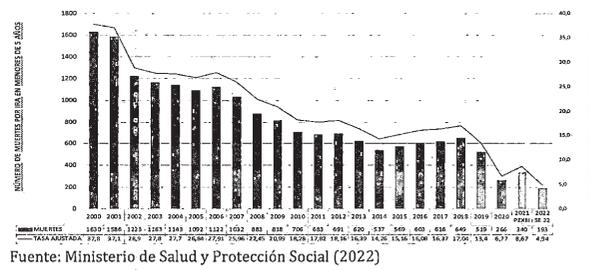
"Ese aumento en el aseguramiento ha permitido a los ciudadanos acceder a servicios de salud en mayor medida y tener mejores resultados en salud, sin enfrentarse a gastos desestabilizantes. Por ejemplo, en los últimos 30 años la expectativa de vida al nacer de los colombianos ha aumentado en más de siete años, pasando de 69 años

a 77 años, y la mortalidad infantil se redujo en más del 50%, pasando de alrededor de 26 muertes por 1000 nacidos vivos a 12". (ANIF, 2022)

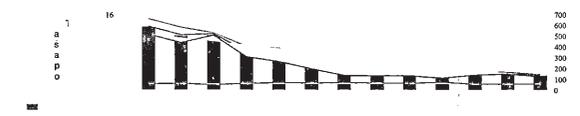
En las siguientes gráficas, presentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la audiencia de rendición de cuentas del año 2021-2022, se muestran algunos indicadores de salud pública que permiten evidenciar cómo se han disminuido los principales riesgos en salud de la población, desde que se ha implementado la estrategia del aseguramiento y se ha ampliado el acceso a los servicios de salud.



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2022)



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2022)



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2022)

Para lograr estos objetivos, el Sistema General de Seguridad Social en Salud ha integrado la participación del Estado, las Entidades Territoriales, las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS - públicas, privadas y mixtas, las comunidades, las familias y los individuos, quienes hacen parte del eje fundamental para el cuidado de la salud, desde las actividades de prevención y mantenimiento hasta la atención de la enfermedad.

No obstante, aún quedan diferentes aspectos que el Sistema debe abordar de forma articulada entre los actores para que la cobertura universal, reflejada en el alto porcentaje de afiliados, se manifieste de igual manera en el acceso efectivo a los servicios, de forma continua e integral.

La promoción y mantenimiento de la salud y la prevención de la enfermedad, tiene un deficiente desarrollo debido a la poca resolutiveidad en los niveles primarios, generando una mayor frecuencia en el uso de servicios de mediana y alta complejidad. Es así como sólo uno de cada dos colombianos asiste a una consulta de prevención al año y la tasa de hospitalización anual es de cerca del 10%, más del doble de la tasa de hospitalización de México o Brasil (Ruiz y Zapata, 2017) y 235 por cada 100.000 personas entre los 30 y 70 años mueren por causas evitables (enfermedades isquémicas del corazón, accidentes cerebrovasculares, EPOC y enfermedad renal crónica). Fuente: EEV, DANE, IHME.

En este sentido es preciso que desde la Ley se aborden nuevamente una serie de aspectos relacionados con el modelo de aseguramiento y prestación de los servicios y la financiación del Sistema, con el fin de lograr una mejora continua y medible en el acceso a los servicios y la calidad de los mismos, en iguales condiciones en todo el territorio nacional, contribuyendo con ello a fortalecer la materialización del goce efectivo del derecho fundamental a la salud desde las lecciones aprendidas y los logros obtenidos en estas tres décadas de evolución del sistema.

Han sido varios los avances que se han desarrollado para garantizar el acceso al derecho fundamental a la salud de las personas, permitiendo contar con una cobertura de afiliación al Sistema de aproximadamente el 99% de la población garantizando que los servicios del Plan de Beneficios en Salud se presten con oportunidad y calidad adecuada a las necesidades clínicas de cada persona, indistintamente de su capacidad de pago; en este sentido, han sido varios los beneficios progresivos que se han implementado para garantizar el derecho, por lo que, cualquier cambio estructural que se realice al Sistema General de Seguridad Social en Salud debe soportarse en los logros y beneficios que se han alcanzado y contar con medidas progresivas que busquen mejorar el acceso al derecho fundamental a la salud, teniendo en cuenta que en los derechos fundamentales no es permisible adoptar medidas regresivas que impliquen perder los logros y metas alcanzados o caer en un Sistema que no logre siquiera mantener los niveles de acceso a la salud que actualmente se presentan.

Los derechos fundamentales, dentro de los que se encuentra el derecho a la salud, son de protección especial, debido a que, conforme a la Constitución Política, su prestación debe ser progresiva y sostenible, razón por la cual el Estado no puede adoptar medidas de carácter regresivo que dificulten o impidan el acceso al goce efectivo del derecho fundamental. En este sentido, la Corte Constitucional, M.P. María Victoria Calle Correa, en sentencia T-388 de 2013, manifestó:

"Las facetas prestacionales de un derecho fundamental son, excepcionalmente, de aplicación inmediata y, usualmente, de realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté implementando. La violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen demandar del juez de tutela que se impartan órdenes complejas, que busquen la efectividad de los derechos, respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, que sean prudente y abiertas al diálogo institucional. La valoración que se haga a partir de los parámetros que se ocupen de la estructura, del proceso y de los resultados de la política pública, de la cual dependa el goce efectivo del derecho fundamental que se busca proteger con la orden compleja, determinarán si hay un nivel de cumplimiento alto, medio, bajo, o, simplemente, de incumplimiento."

Así las cosas, en la referida jurisprudencia, la Corte Constitucional manifestó que "El Estado, en virtud de sus obligaciones constitucionales, tiene el deber de contar

con políticas públicas escritas, que garanticen progresiva y sosteniblemente, el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales” (T-388/2013)

En esta justificación del proyecto normativo se identifican los avances que ha tenido el Sistema General de Seguridad Social en Salud desde 1991 hasta el 2022, haciendo énfasis en las medidas que hoy permiten acceder al goce efectivo del derecho fundamental a la salud y proponiendo oportunidades de mejora a través del desarrollo de medidas progresivas, cuya finalidad es avanzar en la garantía de este derecho fundamental.

**Disposiciones Estatutarias**

Con la expedición de la Ley 1751 de 2015, se reguló el derecho fundamental a la salud, con el fin de garantizar su acceso a todas las personas y establecer sus mecanismos de protección; en el marco de esto, al ser una Ley Estatutaria, la Corte Constitucional se pronunció, de manera previa a su expedición, sobre el proyecto de ley 209 de 2013 Senado - 267 de 2013 Cámara y en la sentencia C-313 de 2014 analizó el contenido de la regulación estatutaria y estableció ciertas condiciones para su expedición. Dentro de los aspectos revisados por la Corte Constitucional, “se destacó la importancia de la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dada su pertinencia para la regulación del derecho a la salud” (p.538).

Respecto al artículo 4 de la Ley Estatutaria, la Corte Constitucional manifestó

“Frente al artículo 4, atinente a la definición de sistema de salud, la Corte resolvió declararlo exequible, advirtiendo que la expresión “que el Estado disponga”, contenida en el enunciado legal, leída desde la Constitución, no supone una potestad para disminuir los factores existentes que configuran el sistema de salud y que el conjunto de los mismos es el irreductible punto de partida para la consecución del derecho. Para la Sala, la expresión resaltada, no puede conducir a que todo el conjunto de componentes que involucra el sistema y que son del resorte potestativo y discrecional del Estado, en particular el financiamiento, esto es los recursos del sistema, puedan ser definidos sin parámetros constitucionales, con lo cual resulta inaceptable un adelgazamiento del volumen de recursos orientados a la garantía del derecho, pues ello implicaría un detrimento para su materialización.

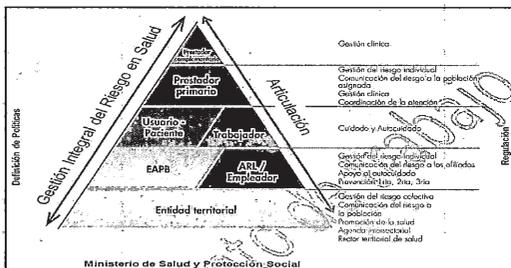
La lectura predicada del financiamiento también debe hacerse a propósito de los restantes componentes del sistema, con lo cual, se evita comprometer la garantía del derecho fundamental a la salud en diversos aspectos e ir en contravía de lo dispuesto por el constituyente.

Para la Sala, el principio de no regresividad que se predica de derechos fundamentales como el que está en estudio, debe orientar el significado de la disposición revisada”

En este sentido, teniendo en cuenta que uno de los avances más importantes en la garantía del derecho fundamental a la salud es la Gestión Integral del Riesgo en Salud, considerando el principio de no regresividad, es necesario ajustar el artículo 4 de la Ley 1751 de 2015, con el fin de incluir este concepto en la definición del sistema de salud.

La Gestión Integral del Riesgo en Salud es una estrategia transversal de la Política de Atención Integral en Salud, que se fundamenta en la articulación e interacción de los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud y otros sectores para identificar, evaluar, medir, intervenir (desde la prevención hasta la paliación) y llevar a cabo el seguimiento y monitoreo de los riesgos para la salud de las personas, familias y comunidades, orientada al logro de resultados en salud y al bienestar de la población (MSPS, 2018).

La estrategia de Gestión Integral del Riesgo en Salud, cuyo diseño ha sido liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, se ha desarrollado con el objetivo de lograr un mejor nivel de salud de la población, una mejor experiencia de los usuarios durante el proceso de atención y unos costos acordes a los resultados obtenidos (MSPS, 2016a); para ello, desde un enfoque práctico, la Gestión Integral del Riesgo en Salud se anticipa a las enfermedades y los traumatismos para que éstos no se presenten o se detecten y traten precozmente para impedir, acortar o paliar su evolución y consecuencias (MSPS, 2018).



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INSURADOS	281	290	298	306	314	322	330	338	346	354	362	370	378
TRATADOS	127	132	137	142	147	152	157	162	167	172	177	182	187
TRATADOS POR	117	122	127	132	137	142	147	152	157	162	167	172	177
ATENCIÓN ESPECIALIZADA	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25

En la gráfica se observa que en la Gestión del Riesgo participan los distintos actores del Sistema, cada uno con responsabilidades particulares para lograr un mejor nivel de salud de la población. No basta con que el Sistema General de Seguridad Social de Salud responda correctamente a la enfermedad, se requiere que el sistema la prevenga y la evite, por lo que necesita la participación de todos.

Por otro lado, respecto al artículo 5 de la Ley Estatutaria, relacionada con las obligaciones a cargo del Estado, la Corte Constitucional manifestó:

“El inciso 1 al referirse a las obligaciones del Estado, no incorpora todas las indicadas en la Observación 14, por ende, una lectura de la disposición que se acompaña con la Carta y la precitada Observación, debe incorporar las clases de obligaciones en materia de salud faltantes.

(...)

El literal b) fue declarado exequible al encaminarse a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato, advirtiéndose que su lectura desde la Carta, no debe dar lugar a desconocer la obligación de trato diferenciado para grupos discriminados o marginados.

El literal i) fue declarado exequible dada la importancia de la sostenibilidad financiera para la realización del derecho, pero, se advirtió, que de conformidad con el precedente contenido en sentencia C- 459 de 2008 “la sostenibilidad financiera no puede comprender la negación a prestar eficiente y oportunamente todos los servicios de salud debidos a cualquier usuario. Para la Corporación, es un deber social del Estado el asegurar el acceso de las personas a la red hospitalaria y su

financiación. Con dichos fundamentos la declaración de exequibilidad de este precepto fue condicionada” (énfasis añadido)

Conforme a este análisis, es necesario, ajustar el artículo 5 de la Ley Estatutaria, incluir la totalidad de obligaciones enunciadas en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y adicionar otras para el adecuado funcionamiento del Sistema, es así como se adicionan las obligaciones relacionadas con la garantía de la equidad en la salud, el respeto a la libre elección por parte de las personas de las entidades que gestionan su riesgo en salud y las que le prestan los servicios de salud, como lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-1041/2007 “La libertad de escogencia de los afiliados, además de ser una garantía conexa al derecho de acceso a prestaciones en materia de salud, guarda estrecha relación con el derecho fundamental de la dignidad humana, dentro de cuyo haz de conductas protegidas se encuentra la autodeterminación del sujeto en la toma de decisiones que lo afectan, entre las que se cuentan la escogencia de las instituciones prestadoras de servicios de salud; al igual que con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, entendido como derecho de libertad in nuce, que protege ámbitos de la autonomía individual no protegidos por derechos de libertad específicos.”

**Redes Integrales de Servicios de Salud e Integración Vertical**

Para la prestación de los servicios de salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 1438 de 2011, se definió el concepto de Redes Integradas de Servicios de Salud como “el conjunto de organizaciones o redes que prestan servicios o hacen acuerdos para prestar servicios de salud individuales y/o colectivos, más eficientes, equitativos, integrales, continuos a una población definida, dispuesta conforme a la demanda”.

Conforme lo ha determinado el Ministerio de Salud y Protección Social, “La gestión de la prestación de los servicios de salud ha demandado desarrollos conceptuales e instrumentales para la organización, articulación y gestión de la oferta en función de la demanda de servicios de la población, para una respuesta acorde, efectiva y eficiente a la misma, en condiciones de accesibilidad, continuidad, integralidad, calidad y resolutivez. En el marco de estos propósitos, el concepto de redes ha sido abordado desde décadas atrás, como instrumento de organización y gestión de la provisión de los servicios de salud” (MSPS, 2016).

<p>De acuerdo con la Organización Panamericana de Salud, la Redes Integradas de Servicios de Salud "son una de las principales expresiones operativas del enfoque de la Atención Primaria en Salud a nivel de los servicios de salud, contribuyendo a hacer una realidad varios de sus elementos más esenciales tales como la cobertura y el acceso universal; el primer contacto; la atención integral, integrada y continua; el cuidado apropiado; la organización y gestión óptimas; la Orientación familiar y comunitaria; y la acción intersectorial, entre otros" (OPS, 2022).</p> <p>En el marco de lo anterior, en el artículo 61 de la Ley 1438 de 2011, se determinó que la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe hacerse a través de las Redes Integradas de Servicios de Salud ubicadas en un espacio poblacional determinado y que las entidades responsables del aseguramiento deberán garantizar y ofrecer los servicios a la población a su cargo, de manera integral, continua, coordinada y eficiente, con portabilidad, calidad y oportunidad, a través de las redes.</p> <p>Para su habilitación y conformación, en el artículo 62 de la Ley 1438 de 2011 se determinó que las Redes Integradas de Servicios de Salud se habilitarán de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, quien podrá delegar en los departamentos y distritos lo pertinente y a su vez definió en los artículos 63 y 64 los criterios para garantizar el acceso a los servicios de salud.</p> <p>En el Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano, se han desarrollado las Redes Integradas de Servicios de Salud en el marco de la Resolución 1441 de 2016, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, como un "conjunto articulado de prestadores de servicios de salud u organizaciones funcionales de servicios de salud, públicos y privados; ubicados en un ámbito territorial definido (...) con una organización funcional que comprende un componente primario y un componente complementario (...) que busca garantizar el acceso y la atención oportuna, continua, integral, resolutive a la población, contando con los recursos humanos, técnicos, financieros y físicos para garantizar la gestión adecuada de la atención, así como de los resultados en salud." (MSPS, 2016).</p> <p>Con la prestación de servicios mediante Redes Integradas de Servicios de Salud se ha buscado "dar respuesta a problemas de fragmentación, atomización e interrupción en la provisión de los servicios, restricciones de acceso y falta de oportunidad, baja eficacia de las intervenciones por limitada capacidad resolutive, inexistencia o insuficiencia de la oferta a nivel territorial, ineficiencias por desorganización y duplicación en la oferta, dificultades en sostenibilidad financiera, entre otros." (MSPS, 2016)</p>	<p>Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, precisó que "El concepto de "redes integrales" de servicios de salud que incorpora la ley examinada, lo cual, valga decir, no puede confundirse con el de "redes integradas". Para este Tribunal, las primeras, son aquellas que en su estructura cuentan con instituciones y tecnologías de cada una de las especialidades para garantizar una cobertura global de las contingencias que se puedan presentar en materia de salud; las segundas, guardan relación con sistemas interinstitucionales comprendidos como una unidad operacional, lo que no necesariamente implica la disposición de todos los servicios necesarios para abordar el mayor número de situaciones posibles, ya que de su etimología, como ya se dijo, tan solo se desprende la idea de varias entidades compartiendo un orden funcional, más no el propósito de atender la demanda de la salud en todos sus ámbitos".</p> <p>Asimismo, en el artículo 13 de la Ley 1751 de 2015 se estableció que el Sistema General de Seguridad Social en Salud está organizado en redes integrales de servicios de salud, las cuales podrán ser públicas, privadas o mixtas.</p> <p>Ahora bien, es de aclarar que estos modelos consideraban solamente a los Prestadores de Servicios de Salud, pues éstos, hasta antes del 2019, eran los únicos actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud que realizaban la atención de los ciudadanos. Sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019, mediante su artículo 243 se adicionó el numeral 8 al artículo 155 de la Ley 100 de 1993 y se incluyeron a los Operadores Logísticos de Tecnologías en Salud y los Gestores Farmacéuticos como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo tanto, es necesario que se precise que en las Redes Integrales de Servicios de Salud este tipo de actores forman parte de ellas, como actores fundamentales en el proceso de atención de las personas, el cual incluye tanto la prestación de los servicios de salud como la provisión de las tecnologías en salud.</p> <p>Para la conformación de las Redes Integrales de Servicios de Salud y conforme a las normas adoptadas mediante el Decreto 441 de 2022, las entidades responsables del aseguramiento deben cumplir con los siguientes parámetros: 1. En la red integral de prestadores y proveedores debe existir complementariedad de servicios y tecnologías en salud ofertados. 2. En la atención de las Rutas Integrales de Atención en Salud, las consultas, toma de muestras y dispensación de medicamentos que hagan parte de la misma fase de prestación, deben garantizarse en el mismo lugar de atención o en el lugar de residencia de la persona.</p> <p>La conformación de las Redes Integrales de Servicios de Salud es uno de los mecanismos con los que cuenta el esquema de aseguramiento para garantizar la adecuada ejecución del modelo de atención y la Gestión Integral del Riesgo, por cuanto es a partir de la identificación de las necesidades en salud de su población que</p>
<p>se determina la capacidad asistencial de respuesta a las mismas, en los diferentes niveles de complejidad y a partir de la oferta de servicios existente en los territorios donde se encuentra la población.</p> <p>Por otro lado, en cuanto a la integración vertical que se puede presentar al conformarse las Redes integrales de Prestadores de Servicios, hoy se encuentra regulada por el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, en el sentido de prohibir a las Entidades de Salud - EPS la contratación, directa o a través de terceros, con sus propias Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS de más del 30% del gasto en salud, distribuido en todos los niveles de complejidad de los servicios del Plan de Beneficios en Salud, se modifica permitiendo que exista integración vertical sin limitación alguna en cuanto a Atención Primaria en Salud y nivel de baja complejidad. De acuerdo con diferentes estudios realizados sobre el tema y en particular sobre la integración vertical en el Sistema de Salud Colombiano, se considera que la integración vertical tiene como ventajas la disminución de costos de transacción en la contratación de los servicios, mejor seguimiento y control a la aplicación de guías, disminución de la asimetría en la información de costos y producción que permite aprovechar economías de escala. (Barbey, Buitrago; 2016) (Castaño, 2004).</p> <p>En la Atención Primaria y el nivel básico, la integración vertical del asegurador y prestador cobra importancia en la medida que constituyen la puerta de entrada a los servicios que garantiza el Sistema, y como lo manifiesta, Ramón Abel Castaño es el "eje de coordinación del proceso de atención", por lo tanto, la resolutive y el adecuado control de la referencia a otros niveles es importante para la obtención de los resultados en salud de la población y el uso eficiente de los recursos.</p> <p>De igual forma, en la literatura se establece que cuando las personas se encuentran sanas no valoran tanto la diversidad de prestadores, por cuanto no sabe si se enfermarán y de qué y no tienen claro que tipo de prestador necesitan, diferente a los individuos con una mayor probabilidad de enfermarse quienes valoran más la diversidad de prestadores. (Barbey, Buitrago; 2016).</p> <p>Por lo anterior, se considera necesario continuar con la limitación a la integración vertical en los niveles de mediana y alta complejidad, aclarando, frente a la disposición que regula actualmente la materia que dicho límite se da en la contratación de los servicios de estos niveles de complejidad con instituciones en las que las Entidades Promotoras de Salud - EPS, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas o de las subordinadas de éstas; tengan participación superior al 30% del capital social, siendo esta una limitación que va más allá del</p>	<p>control societario definido por las leyes de comercio que regulan las sociedades en general. Esta limitación se exceptúa solo en los casos que en la insuficiente oferta de servicios ponga en riesgo el goce efectivo del derecho a la salud.</p> <p><b>Enfoque Diferencial - Zonas Marginadas o de Baja Densidad Poblacional</b></p> <p>La Constitución Política, en su artículo 7, establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, entendiendo que en materia de salud y de prestación de servicios se debe considerar las particularidades étnicas y culturales de la población al momento de diseñar e implementar políticas, programas y acciones en territorios con estas características.</p> <p>Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991, establece en su artículo 25, entre otros aspectos, lo siguiente:</p> <p>"1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental. 2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales."</p> <p>Ahora bien, en cuanto al reconocimiento de los enfoques diferenciales que se vinculan a la prestación de los servicios de salud en los distintos territorios, la Corte Constitucional en sentencia T-357 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, manifestó:</p> <p>"A pesar de lo anterior, la Sala nota que la Ley 100 de 1993 no establece las herramientas necesarias para adoptar un modelo de manejo del sistema de salud en territorios con población dispersa y prevalentemente indígena para una administración diferenciada que sea financiera y étnicamente sostenible. Así, con fundamento en la Ley 1438 de 2011, el Gobierno diseñó la opción presentada, no obstante, es evidente que el marco legislativo no despliega opciones concretas que puedan abordar los problemas del aseguramiento en las zonas con esas características que sean efectivamente razonables en términos financieros y étnicos. Luego, se advierte un vacío legislativo en cuanto a normas que establezcan un marco que permita desarrollar condiciones efectivas para prestar el servicio de salud en territorios con rasgos específicos (y) (sic) con desafíos como la densidad de la selva, la dificultad en las vías de acceso y una cultura diferente a la mayoritaria. Lo</p>

anterior, hace que sea esencial contar con instrumentos que atiendan esas diferencias, no solo de forma eficiente, sino además que incorporen el elemento de aceptabilidad que está directamente relacionado con la garantía del derecho a la identidad cultural".

La Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud, en sus artículos 1 y 2 establece la garantía del derecho fundamental a la salud y lo define como autónomo e irrenunciable en lo individual y colectivo, así: "el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud". Así mismo, señala que "El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas".

Además, en el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015 se estableció que:

"El Estado deberá garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. La extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino de la rentabilidad social. En zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran con necesidad"

De igual forma, en el artículo 30 de la Ley 1438 de 2011 se determinó que "El Gobierno Nacional definirá los territorios de población dispersa y los mecanismos que permitan mejorar el acceso a los servicios de salud de dichas comunidades y fortalecerá el aseguramiento". Y en el artículo 79 de la misma Ley, se estableció que:

"[...] se garantizarán los recursos necesarios para financiar la prestación de servicios de salud a través de instituciones públicas en aquellos lugares alejados, con poblaciones dispersas o de difícil acceso, en donde estas sean la única opción de prestación de servicios, y los ingresos por venta de servicios sean insuficientes para garantizar su sostenibilidad en condiciones de eficiencia".

La necesidad de contar con un modelo diferencial de aseguramiento y prestación de servicios se da en respuesta a que Colombia presenta uno de los niveles más altos de desigualdad regional en el PIB per cápita de entre los países de ingreso medio y alto y estas desigualdades afectan precisamente a los grupos más desfavorecidos (OCDE, 2019) y sujetos de especial protección a las que hace referencia el artículo 11 de la Ley 1753 de 2015.

Las minorías étnicas y las personas desplazadas por el conflicto, se concentran de manera desproporcionada en las zonas rurales, el acceso a la educación y los servicios públicos de calidad también es desigual entre las distintas regiones y grupos socioeconómicos, y en la actualidad, el creciente flujo de inmigración procedente de Venezuela que afecta principalmente a las regiones nor-occidentales del país (OCDE, 2019) son elementos que hacen necesario un abordaje diferenciado de los problemas en salud a lo largo del territorio.

El 70% de la población colombiana se encuentra concentrada en las zonas urbanas, esto es grandes ciudades y ciudades intermedias, y que la capacidad de oferta de los servicios de salud se ha desarrollado en estas, se evidencia la concentración de las actividades de aseguramiento por parte de las Entidades Promotoras de Salud - EPS en estos territorios, observando una insuficiencia en las opciones de prestación de servicios y aseguramiento en zonas rurales y dispersas, lo cual se ve reflejado en la diferencia de cobertura en cuanto a la afiliación y el acceso a los servicios en estas zonas con relación a los promedios nacionales.

En este contexto, teniendo en cuenta que, si bien el porcentaje nacional de cobertura del aseguramiento es de aproximadamente el 99%, este varía en distintas zonas del país, debido a sus condiciones socioeconómicas, culturales y de dispersión geográfica, pues los porcentajes de cobertura son mayores en las ciudades y centros poblados y menores en las zonas rurales y en las dispersas; en la siguiente tabla se muestra la cobertura del aseguramiento por departamento con corte a septiembre de 2022:

Departamento	Contributivo	%	Excepción & Especiales	%	Subsidiado	%	Total general	Cobertura
Amazonas	16.387	21%	1.991	3%	58.142	76%	76.520	93%
Antioquia	4.097.879	60%	106.662	2%	2.650.582	39%	6.855.123	100%
Arauca	52.207	17%	6.040	2%	241.030	81%	299.277	98%
Archipiélago De San Andrés	42.601	68%	950	2%	19.000	30%	62.551	98%
Atlántico	1.199.656	43%	38.214	1%	1.536.861	55%	2.736.517	99%
Bogotá, D. C.	6.190.212	78%	136.698	2%	1.659.600	21%	7.986.510	101%
Bolívar	680.351	29%	42.638	2%	1.583.570	69%	2.306.559	103%
Boyacá	481.461	41%	30.878	3%	670.761	57%	1.183.100	94%
Caldas	480.791	52%	20.642	2%	423.555	46%	924.988	89%
Caquetá	73.037	18%	10.552	3%	331.193	80%	414.782	99%
Casanare	160.605	38%	10.112	2%	252.215	60%	422.932	96%
Cauca	286.546	21%	28.207	2%	1.021.246	76%	1.335.999	88%
Cesar	329.099	26%	24.959	2%	922.193	72%	1.276.251	95%
Chocó	54.963	12%	12.077	3%	379.195	85%	446.235	81%
Córdoba	336.931	20%	41.477	2%	1.329.169	78%	1.707.577	92%
Cundinamarca	1.634.775	63%	33.366	1%	940.164	36%	2.608.305	75%
Guainía	5.868	12%	947	2%	44.117	87%	50.932	98%
Guaviare	19.511	23%	1.998	2%	64.447	75%	85.956	95%
Huila	331.577	28%	25.498	2%	817.951	70%	1.175.027	103%
La Guajira	148.663	14%	17.307	2%	862.304	84%	1.028.274	103%
Magdalena	390.701	28%	30.637	2%	985.598	70%	1.406.936	96%
Meta	448.687	43%	19.090	2%	581.221	55%	1.048.998	97%
Nariño	275.204	19%	33.881	2%	1.176.738	79%	1.485.823	91%
Norte De Santander	457.415	27%	28.504	2%	1.178.100	71%	1.664.019	101%
Putumayo	47.645	15%	9.344	3%	271.021	83%	328.010	89%
Quindío	289.450	51%	10.606	2%	271.393	47%	571.449	100%
Risaralda	567.546	55%	17.029	2%	453.281	44%	1.037.856	106%
Santander	1.119.821	50%	68.573	3%	1.069.884	47%	2.258.278	97%
Sucre	163.883	17%	22.393	2%	788.388	81%	974.664	100%
Tolima	508.208	39%	26.430	2%	778.965	59%	1.313.603	98%
Valle Del Cauca	2.501.412	54%	60.610	1%	2.031.440	44%	4.593.462	100%
Vaupés	4.377	13%	1.096	3%	28.253	84%	33.726	69%
Victoria	10.961	13%	1.416	2%	69.761	85%	82.138	71%
Colombia	23.408.460	46%	2.142.985	4%	25.491.338	50%	51.042.783	99%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2022)

De acuerdo con lo anterior, debido a que la accesibilidad al aseguramiento a través de las Entidades Promotoras de Salud - EPS en las zonas rurales y dispersas, en especial al régimen subsidiado por parte de la población que no tiene capacidad de pago, en desarrollo de la Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001, en aras de garantizar el acceso efectivo al derecho fundamental a la salud de la población, se requiere que las Entidades Territoriales del orden Departamental o Distrital también puedan ser responsables del aseguramiento de la en general que habita en zonas marginadas o de baja dispersión poblacional, en los términos establecidos en el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015.

Así mismo, otro de los retos del Sistema General de Seguridad Social en Salud es contar con un enfoque territorial y familiar a través de redes que permita la adecuación de la oferta de servicios en las zonas de alta ruralidad, en donde la mayor parte de los proveedores son públicos y tienen muy bajo nivel resolutivo. Allí, donde se dan inequidades en la cobertura y acceso o los tiempos promedio de espera para asignación de cita con especialista son tan disímiles como los que hay entre Vaupés y sus 120 días vs. Atlántico 17 días. (MSPS, 2020).

Es por las razones expuestas que en las zonas marginadas o de baja dispersión poblacional geográfica de la población, bajo desarrollo institucional o de capacidad instalada, se deben implantar modelos diferenciados de aseguramiento. La experiencia de Guainía trae resultados alentadores. Cuando comenzó a implementarse el Modelo Integral de Atención en Salud, 2 de cada 10 habitantes tenían acceso a una consulta al año en salud, hoy es 6 por cada 10 y aumentó capacidad resolutiva y disminuyeron las remisiones totales de 956 en 2014, 648 en 2015, a 480 tras un año del Modelo Integral de Atención en Salud y un 45% de las remisiones se resolvieron en Inírida. (DNP, 2017).

El modelo adoptado en el departamento del Guainía mediante el Decreto 2561 de 2014 establece cuatro elementos que fueron ajustados respecto del modelo en el que opera el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el resto del país, a saber:

- (i) la habilitación de una sola Entidad Promotora de Salud -EPS con la capacidad presupuestal y administrativa necesaria para atender a toda la población del departamento del Guainía;
- (ii) la implementación del énfasis en atención primaria en salud con la obligación de la Entidad Promotora de Salud -EPS de desarrollar actividades de visita a las viviendas y la conformación de equipos extramurales para apoyar intervenciones individuales y colectivas;
- (iii) la conformación de equipos intramurales con la suficiente capacidad resolutiva para reducir al mínimo los traslados innecesarios;
- (iv) la posibilidad de adaptar las normas de habilitación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social sin disminuir la calidad de los servicios de salud en aras de garantizar la capacidad resolutiva en el departamento.

Debido a las diferencias geográficas, sociológicas, culturales y poblacionales que se presentan en el territorio colombiano, no es pertinente trasladar un modelo de aseguramiento y prestación de servicios desarrollado para centros urbanos e implementarlo satisfactoriamente en poblaciones rurales, zonas marginadas o de baja densidad poblacional, pues las condiciones territoriales y la oferta de servicios varían según las diferencias de cada territorio. Por esto, es necesario contar con un modelo diferencial para estas zonas de Colombia, que permita garantizar la atención en salud en función de las condiciones geográficas, de acceso y capacidad de oferta

<p>en los ámbitos territoriales, así como de los diferentes grupos poblacionales que habitan en los mismos, reconociendo la interculturalidad, prácticas tradicionales, alternativas y complementarias.</p> <p>En este marco, el Gobierno Nacional contaría con distintas posibilidades para desarrollar el modelo de atención, las cuales deberán ser determinadas, ajustadas y definidas de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada uno de los territorios. Así mismo, este modelo diferencial debe contar con una fuente de financiación que permita solventar estos enfoques, para ello, se propone contar con:</p> <p>i) una Unidad de Pago por Capitación - UPC especial que se reconozca de acuerdo con las características del modelo que se adopte en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional; ii) canalizar los recursos de cooperación internacional destinados a dicho fin; y, iii) Determinar el porcentaje de recursos del Sistema General de Participaciones que las entidades territoriales deben destinar a la financiación de éstos modelos.</p> <p>Además, para lograr estos objetivos, podría contar con la colaboración del sector privado, quien tiene la posibilidad de ser colaborador del Estado para la prestación de servicios públicos. En el marco normativo general, en el artículo 210 de la Constitución Política de Colombia, se otorgó la facultad a los particulares de cumplir funciones administrativas, lo cual se traduce en el reconocimiento de la capacidad del sector privado para vincularse a proyectos de diferente índole como colaborador de la administración, dentro de los que se encuentra el sector salud, con el fin de, por ejemplo, participar en la construcción y operación de infraestructura y la prestación de servicios propios de la administración, como contratistas de entidades del orden nacional y territorial, para el cumplimiento de las funciones del sector público.</p> <p>En relación con el Régimen General de la Contratación Estatal, en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993 se estableció que al celebrar y ejecutar contratos estatales, las entidades públicas buscan el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos que colaboran en el cumplimiento de los fines; por su parte, los particulares al celebrar los contratos adquieren obligaciones derivadas de la colaboración que prestan a las entidades para el logro de sus fines y cumplimiento de una función pública.</p> <p>Con base en la necesidad de vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos de interés público, se expidió la Ley 1508 de 2012, que define el mecanismo de asociación público-privada como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato estatal, para la provisión de bienes</p>	<p>públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago sujetos a la disponibilidad, nivel de servicios y estándares de calidad de la infraestructura.</p> <p>Ahora bien, en cuanto al ámbito de aplicación de la Ley 1508 de 2012, en su artículo 3 se estableció que es "aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura, así como los que versen sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos". De esta forma, en la Ley 1508 de 2012 se estableció un marco normativo general que podría ser aplicable a todos los sectores; sin embargo, se ha dificultado la implementación en proyectos de infraestructura social como los del Sector Salud y Protección Social.</p> <p>Los mecanismos de asociación público-privada permiten la vinculación de capital privado de forma efectiva y atractiva para que el sector privado diseñe, construya, mejore, rehabilite, equipe, opere y mantenga infraestructura pública, a cambio de una retribución condicionada a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad; los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de contratos derivados de esquemas de asociación público-privada se rigen por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2011, salvo lo regulado en la Ley 1508 de 2012.</p> <p>En este marco, en aras de promover la inversión privada en el Sector Salud y contar con los particulares para suplir la carga presupuestal del Estado en la disposición de recursos que permitan desarrollar la infraestructura, dotarla y operarla, se hace necesario contar con una disposición normativa que expresamente permita la ejecución de estas actividades a través de mecanismos de asociación público-privada y el Gobierno nacional cuente con la facultad para hacer la reglamentación específica de estos proyectos, como representante del Estado, el cual dirige, coordina y controla la Seguridad Social en el país, incluyendo garantizar la disponibilidad de la infraestructura eficiente para la prestación de los servicios de salud.</p> <p><b>Unidad de Pago por Capitación</b></p> <p>El principal mecanismo de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud es la Unidad de Pago por Capitación - UPC, la cual es una prima que se define con base en la edad, el sexo y el territorio donde habita el afiliado. Esta prima cubre en la actualidad el 93.6% de los medicamentos y tecnologías que se prescriben en el país y el 97% de los procedimientos que se practican, junto a los presupuestos</p>
<p>máximos, garantizan, hoy en día, el tratamiento integral establecido en la ley Estatutaria de la Salud.</p> <p>La ley 1751 de 2015 - Ley Estatutaria en Salud - estableció una modificación a la concepción del Plan de Beneficios que el Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a la población al establecer que el mismo es inclusivo, es decir, se cubre y garantiza la prestación y suministro de todos los servicios y tecnologías en salud que requiera la persona, excepto lo que esté expresamente excluido. Así mismo, la ley precitada establece la integralidad como fundamento del Sistema de Salud y confirme a ésta que los servicios deben ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia entre otros aspectos de los mecanismos de financiación. En este sentido, la Unidad de Pago por Capitación - UPC debe ser integral y es con ella que se deben financiar todos los servicios y tecnologías que se garanticen, razón por la cual la fuente de financiamiento de Presupuestos Máximos creada en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 debe ser eliminada.</p> <p>No obstante, lo anterior se debe tener en cuenta que existen algunos servicios y tecnologías que no resulta técnicamente posible ser financiados por la Unidad de Pago por Capitación - UPC, como es el caso de los servicios y tecnologías necesarios para la atención de enfermedades huérfanas, por cuanto éstos al ser de muy baja frecuencia de uso y muy alto costo, deben ser garantizados y financiados mediante un modelo de atención, prestación y financiación diferente que el Ministerio de Salud y Protección Social debe reglamentar de acuerdo con la Ley 1392 de 2010, por la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que las padece.</p> <p>De igual forma, frente a los servicios sociales que hasta hoy se han reconocido y pagado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud en atención a fallos de tutela o por el mecanismo de Presupuestos Máximos, tampoco resulta técnico incluirlos en la Unidad de Pago por Capitación - UPC, dado que estos corresponden a servicios que deberían estar asumiendo otros sectores con sus propios presupuestos, bajo un esquema de intersectorialidad.</p> <p>De otra parte, es importante precisar que la Unidad de Pago por capitación - UPC se define con base en la información remitida a través de varias fuentes, que permiten establecer las necesidades específicas en términos de costos de los servicios y tecnologías de salud garantizados mediante el aseguramiento por afiliación, de acuerdo con los cálculos actuariales, de modo que el valor per cápita fijado a reconocerse por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud sea</p>	<p>suficiente para su atención en salud. En este sentido, se incluye la Unidad de Pago por Capitación - UPC por Gestión de Riesgo en Salud Integral, que contempla la integración de las tecnologías en salud que se convierten en asegurables desde Presupuestos Máximos hacia la Unidad de pago por Capitación - UPC, cuya inclusión tiene en cuenta las frecuencias de uso observadas de estas tecnologías durante los últimos años, en cada uno de los regímenes, así como su incremento esperado al pasar a ser financiado por la misma.</p> <p>Como fuentes de información que sirven para el cálculo de la Unidad de pago por Capitación - UPC, en los artículos 112 y 114 de la Ley 1438 de 2011, se determinó que el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Plataforma PISIS del Sistema Integrado de Información de la Protección Social - SISPRO, administra, articula y maneja la información que proveen las Entidades Promotoras de Salud - EPS, los Prestadores de Servicios de Salud, las Direcciones Territoriales de Salud y los demás agentes del Sistema, de forma confiable, oportuna y clara; la cual resulta necesaria para la operación del sistema de monitoreo de los sistemas de información del Sector Salud y la elaboración de los respectivos indicadores.</p> <p>Así mismo, se cuenta con el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud - RIPS, definido como "el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para los procesos de dirección, regulación y control (...)", que se origina en los Prestadores de Servicios de Salud y que se transfieren a la entidad administradora de planes de beneficios, a quien compete reportar la información a su vez al Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Con base en lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social define el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC para el Régimen Contributivo y Subsidiado de conformidad con lo previsto en los numerales 34 y 36 del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011. Dichas decisiones, deben propender por el equilibrio financiero del Sistema de acuerdo con las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo, así como su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.</p> <p>En este sentido, para fijar el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC, el Ministerio de Salud y Protección Social realiza un estudio de suficiencia y los análisis técnico actuariales que permiten actualizar estos valores; adicionalmente, dicha entidad tiene en cuenta los cambios en la estructura demográfica de la población relevante, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del Sistema para la protección integral de las familias, la maternidad y la enfermedad general en las fases de promoción y fomento</p>

<p>de la salud, y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad.</p> <p>Con fundamento en lo anterior y considerando la constante variación de las condiciones que son tenidas en cuenta para el cálculo de la Unidad de Pago por Capitación - UPC, es necesario que el Ministerio de Salud y Protección Social monitoree permanentemente, durante cada vigencia, la suficiencia del valor establecido para la Unidad de Pago por Capitación - UPC en el respectivo año, y pueda ser revisada en caso de ser necesario, sea ajustada conforme a los resultados del monitoreo, las veces que sea necesario durante el año, pues las condiciones analizadas y las variables económicas del estudio actuarial, pueden variar, incluso por factores externos al Sector Salud; en este sentido, para que el Ministerio de Salud y Protección Social pueda hacer el monitoreo permanente de la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación - UPC, requiere contar con fuentes de información actualizadas periódicamente. Por lo anterior, en aras de contar con estas herramientas, es necesario contar con una norma que obligue al Ministerio de Salud y Protección Social a monitorear permanentemente la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación - UPC durante la correspondiente vigencia y se habilite para definir la periodicidad y los mecanismos de envío de los reportes de información que le permitan realizar esta actividad, pues el cálculo de la UPC debe responder a la variación de las condiciones que son tenidas en cuenta para su definición.</p> <p>Además de esto, teniendo en cuenta que la fijación de precios de los servicios y tecnologías en salud son afectados directamente por la variación del Índice de Precios al Consumidor y, además, son incrementados de acuerdo con las variaciones específicas de los precios en el Sector Salud, tanto nacional como internacional; se requiere que el Ministerio de Salud y Protección Social tenga en cuenta el Índice de Precios al Consumidor y el Índice de Precios al Consumidor en Salud para fijar el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC, así como el aumento en frecuencia de uso, la mayor severidad y el costo de los servicios, debido a que estas variables determinan si los valores asignados por la prima son suficientes para cubrir el aseguramiento de la población.</p> <p>Conforme al esquema actual, "la UPC no refleja muy bien el costo esperado de los afiliados, de modo que las EPS no necesariamente están recibiendo los recursos adecuados para gestionar las prestaciones que necesitan sus afiliados" (ANIF, 2022); lo que hace necesario contar con disposiciones normativas que permitan gestionar adecuadamente los recursos que se destinan al aseguramiento de la población y que respondan al mejoramiento de las condiciones de salud.</p>	<p>"En el caso colombiano, se podría desarrollar un modelo más extenso, que no incurra en sobre ponderar los reclamos presentados por los proveedores de atención primaria para pacientes crónicos y no sub pondere ciertas especialidades dentro del modelo de regresión que genera puntajes de riesgo de los afiliados. Lo anterior, de la mano, con un esquema de incentivos que priorice el enfoque de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, por encima de una atención excesivamente orientada al cuidado y tratamiento" (ANIF, 2021).</p> <p><b>Giro Directo</b></p> <p>Para efectos de profundizar la transparencia y garantizar la oportunidad en el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre las entidades responsables del aseguramiento y Prestadores y Proveedores de servicios y tecnologías en salud, se han adoptado distintas decisiones relacionadas con el giro directo a quienes prestan o proveen servicios y tecnologías.</p> <p>En este marco, en el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011 se estableció que, en el régimen subsidiado, el Ministerio de Salud y Protección Social girará directamente, a nombre de las Entidades Territoriales, la Unidad de Pago por Capitación - UPC a las Entidades Promotoras de Salud - EPS o podrá hacer pagos directos a las Instituciones Prestadoras de Salud. Dicho mecanismo fue reglamentado por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 1587 de 2016, modificada por la Resolución 4621 de 2016.</p> <p>Además, en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, se estableció que las Entidades Promotoras de Salud - EPS que se encuentren en medida de vigilancia especial, intervención o liquidación por parte del organismo de control y vigilancia competente, girarán como mínimo el 80% de la Unidad de Pago por Capitación - UPC reconocida a los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud, directamente desde la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o desde el mecanismo de recaudo o giro creado en desarrollo del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011.</p> <p>Por otro lado, mediante el artículo 239 de la Ley 1955 de 2019 se dispuso que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, en nombre de las Entidades Promotoras de Salud - EPS y de las Entidades Obligadas a Compensar, realizará el giro directo de los recursos de la Unidad de Pago por Capitación - UPC de los regímenes contributivo y subsidiado destinadas a la prestación de servicios de salud, a todas las instituciones y entidades que presten dichos servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, así</p>
<p>como a los proveedores, de conformidad con los porcentajes y condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Finalmente, en el artículo 12 de la Ley 1966 de 2019 se estableció que los recursos corrientes de la Unidad de Pago por Capitación - UPC será girado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, en nombre de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, al prestador de Servicios de Salud o proveedores de tecnologías en salud.</p> <p>En este marco, con el fin de garantizar la eficiente prestación y provisión de los servicios y tecnologías en salud, es necesario contar con un Sistema General de Seguridad Social en Salud que fortalezca los instrumentos que otorguen un flujo ágil de recursos y permita a los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud un flujo de caja que corresponda a la prestación y provisión de estos, así como a la atención de sus obligaciones laborales y financieras.</p> <p>Con el fin de lograr el adecuado flujo de recursos financieros, es necesario contar con una disposición normativa que permita al Gobierno Nacional determinar el porcentaje mínimo de la Unidad de Pago por Capitación - UPC que debe ser girado directamente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES a los Prestadores y proveedores de servicios y tecnologías de salud, de acuerdo con la concentración de cartera de las Entidades Territoriales y las Entidades Promotoras de Salud - EPS, teniendo en cuenta que se requieren de recursos para realizar la Gestión Integral del Riesgo en Salud y contar con recursos de administración que permitan su funcionamiento, cuyos porcentajes son del 8% para el régimen subsidiado y del 10% para el contributivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.</p> <p>Para que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES pueda realizar los giros directos se requiere contar con reportes de información con los detalles de las facturas pagadas para que, tanto prestadores y proveedores como las Entidades Territoriales y las Entidades Promotoras de Salud - EPS tengan registros contables que correspondan a los giros que han sido realizados a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, sin que estos puedan ser modificados con posterioridad a su realización y reporte. Además, teniendo en cuenta que se trata de recursos públicos, dicha información debe ser publicada por la ADRES en un sistema de información unificado.</p>	<p><b>Bibliografía</b></p> <p>ANIF (2021). Propuestas para la financiación del Sistema de Salud en Colombia en la próxima década. 2021, septiembre. Bogotá D.C., Colombia</p> <p>ANIF (2022). Fortalecer el aseguramiento para preservar los logros del sistema de salud colombiano. Comentario económico del día. 2022, mayo 25. Bogotá D.C., Colombia</p> <p>Bardey, D., &amp; Buitrago, G. (2016). Integración vertical en el sector colombiano de la salud. <i>Revista Desarrollo Y Sociedad</i>, 1(77), 231-262. <a href="https://doi.org/10.13043/dys.77.6">https://doi.org/10.13043/dys.77.6</a></p> <p>Castaña, Ramón Abel (2004). Integración vertical entre empresas promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud. <i>Revista Pontificia Universidad Javeriana</i>, volumen 3, número 6 (2004).</p> <p>Corte Constitucional de Colombia (1992). Sentencia C-457 de 1992 [Exp. T.1376]. Bogotá D.C., Colombia</p> <p>Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia C-313 de 2014 [Exp. PE-040]. Bogotá D.C., Colombia</p> <p>Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia T-357 de 2017 [Exp. T-5.674.866]. Bogotá D.C., Colombia</p> <p>DNP. (2000). <i>Gasto Público en Salud 1990-1999</i>. Claudio René Karl. Unidad de Análisis Macroeconómico</p> <p>DNP (2017). Evaluación de procesos y resultados de la implementación del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) en el Guainía. Recuperado de <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Modelo_Integral_Atencion_Salud_MIAS_Guainia%20informe.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Modelo_Integral_Atencion_Salud_MIAS_Guainia%20informe.pdf</a></p> <p>Escobar, Giedión, Giuffrida &amp; Glassman (2010). "Colombia: una década después de la reforma del sistema de salud". <i>Salud al alcance de todos: Una década de expansión del seguro médico en Colombia</i>. [ed. Glassman et al]. BID, Washington D.C.</p>

Organización Mundial de la Salud – OMS (2018). A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals. Recuperado de <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328065>

Organización Panamericana de la Salud – OPS (2008). Sistemas de salud basados en la Atención Primaria de Salud: Estrategias para el desarrollo de los equipos de APS. Recuperado de <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31333/9789275332627-spa.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

Organización Panamericana de la Salud – OPS (2022). Redes integradas de servicios de salud. Recuperado de <https://www.paho.org/es/temas/redes-integradas-servicios-salud>

Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS (2016). Redes Integrales de prestadores de servicios de salud. Lineamientos para el Proceso de Conformación, Organización, Gestión, Seguimiento y Evaluación. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PSA/Redes-Integrales-prestadores-servicios-salud.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. MSPS (2016a). Política de Atención Integral en Salud. "Un sistema de salud al servicio de la gente".

Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia. (2016b). Resolución 1441 de 2016. "Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones".

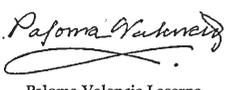
Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS (2018). "GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO EN SALUD. Perspectiva desde el Aseguramiento en el contexto de la Política de Atención Integral en Salud". Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/girs-perspectiva-desde-aseguramiento.pdf>

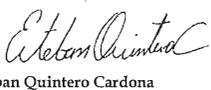
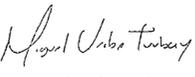
Ministerio de Salud y Protección Social (2022). Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2021-2022" Es con hechos que le cumplimos a Colombia". Bogotá D.C., Colombia.

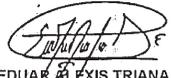
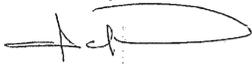
OCDE (2019). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia. Recuperado de <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

Pontificia Universidad Javeriana (2022). Recomendaciones para mejorar los sistemas de salud y riesgos laborales en Colombia. Bogotá D.C.

Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 Paola Holguín Senadora de la República
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas
 OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 CIRO/ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador De la República Centro Democrático

 Esteban Quintero Cardona Senador de la República	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 Andrés Guerra Senador de la República
 Miguel Uribe Turbay Senador de la República	 HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 Josue Alirio Barrera Rodríguez Senador de la República	 HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO Representante a la Cámara por Vaupés

 Carlos Manuel Meisel Vergara Senador de la República	 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara por Casanare
 EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático	 Enrique Cabrales Baquero Senador de la República Centro Democrático
 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático	 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara Centro Democrático
 MARÍA FERNANDA CABAL Senadora de la República Centro Democrático	

	Jose Vicente Carreño Castro . Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 8ª de 1992)

El día 08 día más Agosto del año 2023

se radió en este despacho el proyecto de ley

Nº 86 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HO: Paloma Urbina Jarama, Paola Holguin

HO: Saldaña Quintero, Jose Vicente Carreño HC

Yenica Acosta Infante

SECRETARIO GENERAL

*[Handwritten signatures and stamps]*

**2. ARTICULADO**

Proyecto de Ley Estatutaria No. \_\_\_ de 2023

Por la cual se modifica la ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1.** La presente Ley tiene por objeto adoptar disposiciones y medidas tendientes a fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizando su progresividad y el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de las personas.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1751 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 4o. DEFINICIÓN DE SISTEMA DE SALUD. Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; entidades públicas, privadas y mixtas; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación que el Estado disponga para la Gestión Integral del Riesgo en Salud y del riesgo financiero, que permitan garantizar y materializar el derecho fundamental de la salud."

**ARTÍCULO 3.** Adiciónense los literales k), l) y m) al artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

(...)

k) Garantizar el derecho de los ciudadanos a elegir libremente entre las diferentes entidades encargadas del aseguramiento y de la Gestión Integral del Riesgo en Salud, las cuales serán públicas, privadas o mixtas.

l) Ajustar el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC que reciban las entidades encargadas del aseguramiento y de la Gestión Integral del Riesgo en Salud, para garantizar la adecuada prestación de los servicios de salud, para lo cual deberá tener en cuenta, como factores de riesgo, las condiciones en salud de los individuos, los factores socio-demográficos y de zona geográfica.

m) Adoptar medidas tendientes a garantizar la equidad en la salud de los habitantes de las zonas marginadas o de baja densidad poblacional, en cada territorio, de acuerdo con sus condiciones geográficas, socio demográficas, culturales, necesidades en salud, las capacidades de atención y las condiciones de acceso a los servicios de salud."

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1751 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 13. REDES DE SERVICIOS. La prestación y provisión de los servicios y tecnologías no excluidos del Plan de Beneficios en Salud, será organizada por la respectiva entidad aseguradora, en redes integrales e integradas, las cuales podrán ser públicas, privadas o mixtas y estarán organizadas territorialmente de acuerdo con las necesidades de la población y las condiciones geográficas de acceso en cada territorio."

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 15 de la ley 1122 de 2007, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 15. REGULACIÓN DE LA INTEGRACIÓN VERTICAL

PATRIMONIAL Y DE LA POSICIÓN DOMINANTE. Las Empresas Promotoras de Salud - (EPS) no podrán contratar, directamente o a través de terceros, con IPS de mediana y alta complejidad en las cuales sean propietarias de más del 30% de su capital social, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas o de las subordinadas de éstas, para la prestación de servicios contemplados en el Plan de Beneficios en Salud.

Desde un período de transición de tres (3) años, para que se ajusten a este porcentaje las Entidades Promotoras de Salud - EPS que lo sobrepasen.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Se exceptúan de esta limitación los servicios y tecnologías en salud que se presten en virtud del programa preventivo y predictivo de atención primaria en salud y los servicios de baja complejidad, así como los casos en que, por una situación certificada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se presente oferta insuficiente de prestadores o de servicios de salud que pueda afectar la garantía de continuidad del derecho fundamental a la salud para la población.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las EPS garantizarán la inclusión en sus redes de Instituciones Prestadoras de Salud de carácter público."

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 24. DEBER DE GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN ZONAS MARGINADAS O DE BAJA DENSIDAD POBLACIONAL.

El Estado deberá garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. La extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino de la rentabilidad social. En zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran con necesidad.

El Gobierno Nacional determinará el modelo de aseguramiento y prestación de servicios de salud para las zonas marginadas o de baja densidad poblacional, teniendo en cuenta los siguientes principios:

1. Reconocimiento de las condiciones geográficas, de acceso y capacidad de oferta en los ámbitos territoriales y de los diferentes grupos poblacionales que habitan en los mismos; así como la interculturalidad, prácticas tradicionales, alternativas y complementarias.

2. El modelo de atención deberá ser implementado por las Entidades Territoriales y podrá hacer uso del mecanismo de Asociaciones Público Privadas para la gestión del riesgo y prestación de servicios en salud en los términos de la Ley 1508 de 2012; en ellas podrán participar Instituciones de Educación Superior, con el fin de aportar a la formación y educación del Talento Humano en Salud y la transferencia de conocimientos.

3. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones operativas, administrativas, técnicas y financieras bajo las cuales se regirán estas opciones. Para efectos de la financiación del modelo, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá establecer el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC especial; así mismo, canalizará los recursos de cooperación internacional destinados a dicho fin y determinará el porcentaje de recursos del Sistema General de Participaciones que las Entidades Territoriales deben destinar a la financiación de estos modelos.

4. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá incentivos para el talento humano en salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS que presten sus servicios en éstas zonas."

**ARTÍCULO 7. ACTUALIZACIÓN VALOR UPC.** El Ministerio de Salud y Protección Social actualizará como mínimo una vez al año el valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC. Si a 31 de diciembre de cada año el Ministerio no ha aprobado un incremento en el valor de la UPC, dicho valor se incrementará automáticamente en la inflación causada.

A partir del año 2024, para efectos del cálculo de la Unidad de Pago por Capitación, se adicionarán las condiciones en salud de la población, perfil epidemiológico, como factor de ajuste de riesgo individual, además de los factores sociodemográficos y de zona geográfica.

La Unidad de Pago por Capitación contemplará la financiación de todos los servicios y tecnologías en salud que se utilicen y prescriban en el país, a excepción de los relacionados directamente con la atención de las enfermedades huérfanas y los servicios sociales complementarios, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social deberá establecer las fuentes y los mecanismos de financiación.

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 10.** Giro Directo de EPS. El mecanismo de giro directo se aplicará a las Entidades Promotoras de Salud - EPS que no cumplan las normas de habilitación financiera, o se encuentren en medidas de vigilancia especial, intervenidas o en liquidación.

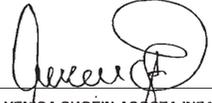
Con el fin de garantizar el adecuado flujo de recursos financieros bajo el mecanismo de giro directo, el Gobierno Nacional determinará el porcentaje máximo de la UPC que debe ser girado directamente por parte de la ADRES a los prestadores y proveedores de tecnologías y servicios en salud, de acuerdo con la concentración de cartera de la respectiva Entidad Promotora de Salud - EPS y el porcentaje de UPC destinado para gastos de administración.

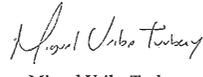
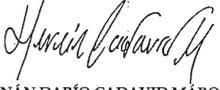
Los recursos objeto del giro directo serán computados dentro de la inversión que soporta la reserva técnica que deben hacer las Entidades Promotoras de Salud - EPS."

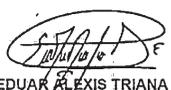
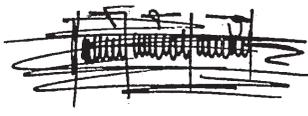
**ARTÍCULO 9. SALARIOS DEL PERSONAL EN SALUD.** El Gobierno Nacional establecerá un piso mínimo de salarios para el personal médico en salud, que tendrá un escalafón por grado de especialización. Cada año el piso aumentará como mínimo la inflación de final de año, y será costeadado con una parte de la Unidad de Pago por Capitación-UPC.

**ARTÍCULO 10 - VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 Paola Holguín Senadora de la República
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 HR. YENKA SUGÉIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas
 OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 CIR/ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador De la República Centro Democrático

 HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO Representante a la Cámara por Vaupés	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 Andrés Guerra Senador de la República
 Miguel Uribe Turbay Senador de la República	 Yenny Rozo Zambrano Senadora de la República
 Carlos Manuel Meisel Vergara Senador de la República	 HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

 EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático	 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara por Casanare
 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático	 MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA Senadora de la República Centro Democrático
 Jose Vicente Carreño Castro . Senador de la República	

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 87 DE 2023 SENADO

por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

TEXTO PROPUESTO PARA EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Ley Estatutaria por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley estatutaria tiene por objeto la protección y regulación del derecho fundamental consagrado en el artículo 41 de la Constitución que impone a todas las instituciones de educación públicas y privadas el estudio de la Constitución Política, la Instrucción Cívica, participación ciudadana y Democracia.

PARÁGRAFO 1. Además de los deberes consagrados en el artículo 95 de la Constitución Política, los ciudadanos colombianos y los extranjeros residentes tienen el deber de estudiar y divulgar la constitución.

PARÁGRAFO 2. El Estado por intermedio de todas las instituciones de educación públicas y privadas divulgará la Constitución. Lo aquí dispuesto aplica a los entes autónomos universitarios públicos y privados.

ARTÍCULO 2. En todas las instituciones estatales u oficiales y privadas de educación básica y media, será obligatorio el estudio de la Constitución Política y la instrucción cívica. Así mismo, se promoverán en dichas instituciones prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

El estudio, la comprensión, la práctica de la Constitución, la instrucción cívica y democracia, deberá ser impartida en todos los niveles o grados de educación básica y media, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política.

Dicha asignatura que se impartirá en todos los niveles de educación básica y media dentro de su plan de estudios deberá contener como mínimo los siguientes contenidos curriculares:

- 1. Símbolos patrios.
2. Historia Colombiana.
3. La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
4. La Educación para la Justicia, la Paz, la Democracia, la Solidaridad, la Confraternidad, la Urbanidad, el Cooperativismo y en general la formación de los valores humanos, y
5. Diversidad cultural.
6. Normas de tránsito.
7. Normas de convivencia ciudadana.
8. Acciones constitucionales.
9. Organización y estructura del Estado.

instrucción cívica. Esta asignatura deberá ser impartida en todas las instituciones de educación superior públicas y privadas, en consonancia con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política.

Dentro del plan de estudios de esta asignatura, se deberán incluir, como mínimo, los siguientes contenidos curriculares:

- 1. El estudio, comprensión y práctica de la Constitución, la instrucción cívica y la democracia, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, incluirá también nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales. Asimismo, abarcará temas sobre el derecho de asociación, la libertad de oficio y empresa, los impuestos, y la ética profesional.
2. Acciones de control ciudadano y mecanismos de participación ciudadana:
a. Acción de Tutela.
b. Acciones de Grupo.
c. Acciones Populares.
d. Acciones de Cumplimiento.
e. Consultas Populares.
f. Revocatoria de Mandato.
g. Plebiscito.
h. Cabildo Abierto.
i. Referendos.
j. Audiencias Públicas.
k. Veedurías ciudadanas.
l. Participación Democrática y Partidos Políticos.

Artículo 4. CÓDIGO EDUCATIVO. La presente Ley constituye el Código Educativo y se adiciona a las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o aquellas que las reemplacen, junto con la ley estatutaria que desarrolle el derecho a la educación, y todas las demás disposiciones legales relacionadas con la materia que sean expedidas por el Congreso de la República.

Artículo 5. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente las contenidas en el artículo 14 de la Ley Ordinaria 115 de 2004, así como aquellas leyes que hayan adicionado o modificado dicho artículo.

JOSUE ALIRIO RODRÍGUEZ BERRERA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

- 10. Derechos fundamentales.
11. Clases y derechos de petición.
12. Democracia y participación ciudadana.
13. Derechos humanos.
14. Post conflicto.
15. Importancia de la familia como institución básica de la sociedad.

PARÁGRAFO 1. Los contenidos curriculares contemplados en esta ley serán adaptados para cada nivel o grado de la educación básica y media, siguiendo las directrices que el Gobierno Nacional establezca a través del Ministerio de Educación Nacional. Estas adaptaciones se realizarán teniendo en cuenta la capacidad de aprendizaje y estudio de los estudiantes.

PARÁGRAFO 2. Los estudiantes o egresados no graduados de las facultades de Derecho de todas las instituciones de educación superior que trata el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 o la que haga sus veces, legalmente reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, que hayan terminado en su totalidad las materias que integran el plan de estudios académico, adicional a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 552 de 1999, podrán optar como requisito de grado la impartición de la asignatura o cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica y democracia en todas las instituciones de educación básica y media, estatales u oficiales y privadas, por un año académico.

El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces reglamentará la forma de vinculación. Esta vinculación no genera relación laboral.

PARÁGRAFO 3. Una vez finalizada la enseñanza de la asignatura o cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica y democracia por parte del estudiante o egresado no graduado, el rector de la institución educativa o superior, o la autoridad correspondiente, expedirá una certificación que constate el tiempo dedicado a la impartición de dicha asignatura o cátedra.

Para aquellos estudiantes de derecho que deseen optar al título de abogado, el Consejo Superior de la Judicatura o la entidad designada ejercerá la función de expedir el certificado que acredite el cumplimiento de la enseñanza de la asignatura o cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica y democracia.

PARÁGRAFO 4. A los estudiantes o egresados no graduados de las facultades de derecho que opten por cumplir el requisito de grado mediante la prestación de un año académico de enseñanza en Constitución Política y la instrucción cívica, se les reconocerá dicho período de trabajo como experiencia docente en su hoja de vida. Además, esta experiencia de enseñanza será homologable como experiencia en docencia universitaria.

ARTÍCULO 3. En todas las instituciones de educación superior contempladas en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 o en aquella que la reemplace, ya sean estatales, oficiales, privadas o de economía solidaria, será obligatorio el estudio de la Constitución Política y la instrucción cívica. Asimismo, estas entidades universitarias deberán promover prácticas democráticas que fomenten el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

El estudio, comprensión y práctica de la Constitución, la instrucción cívica y la democracia se materializarán a través de la creación de una única asignatura, curso o cátedra de por lo menos dos semestres de duración, dedicada exclusivamente a la Constitución, la democracia y la

Propuesto: Lizbeth Fernanda Samiento
Funcionaria UTL.
Handwritten signatures and stamps including names like Esteban, Jairo, Jenny E, and others.

SENADO DE LA REPUBLICA  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)  
 El día 08 del mes Agosto del año 2023  
 Se radica en este despacho el proyecto de ley  
 N° 087 Acto Legislativo N° con todos y  
 con los requisitos constitucionales y legales  
 H.S. José Aldo Benito, María Temanda Cabal,  
 Esteban Quintana, Germán Blanco, Paul Holguín  
 y otras firmas

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA "Ley Estatutaria por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

1. OBJETO:

Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental del estudio de la Constitución política y la Instrucción Cívica establecido en el artículo 41<sup>1</sup> y se dictan otras disposiciones

2. EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE LEY.

"Ley Estatutaria por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS:

Frente a la regulación y desarrollo legal del artículo 41 de la Constitución Política de 1991 mediante ley estatutaria, los Congresistas JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEROLO Representante a la Cámara y los Honorables Senadores JORGE ELIECER PRIETO RIVEROS, SANDRA ELENA VILLADIEGO VILLADIEGO presentaron el Proyecto de Ley Estatutaria 081 de 2017.

La iniciativa presentada en su momento por los congresistas anteriormente aludidos se considera debe ser ajustada y presentada ante el Congreso de la República, dado que el derecho fundamental consagrado en el artículo 41 no ha sido desarrollado en una ley estatutaria conforme a lo reglado en el artículo 152 de la carta magna.

4. FUNDAMENTO LEGAL

Constitución Política:

"ARTICULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución."

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

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

"ARTICULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud."

El artículo 67 de la Constitución Política consagra la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, así como la formación de las personas en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, en la práctica del trabajo, en el mejoramiento cultural, científico y tecnológico y en la protección del ambiente.

En el mismo artículo, la Constitución le otorga al Estado la obligación de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines y la formación moral, intelectual y física de los educandos.

Igualmente se dispone que la Nación y las entidades territoriales participaran en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los "términos que señalen la Constitución y la ley".

Por su parte, el artículo 69 de la Carta, garantiza la autonomía universitaria y el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, así:

"ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior." (Negritas y subrayado fuera de texto).

Siguiendo la arquitectura constitucional tenemos, que el Congreso de la Republica es la rama del poder público competente para expedir leyes, tal como lo indica el postulado constitucional que a continuación se transcribe:

"ARTICULO 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.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos"

Por otra parte, la Constitución de 1991 en sus artículos 152 y 153, es taxativa en señalar en que casos se requiere expedir leyes estatutarias:

"ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción.
- f. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- g. Adicionado por el art. 2, Acto Legislativo 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo."

"ARTICULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla."

Virtud de lo expuesto tenemos sin manto de duda alguna que el artículo 41 de la Constitución Política de 1991, al ser un derecho fundamental, su regulación o reglamentación debe hacerse mediante una ley Estatutaria, esto por mandato constitucional.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El Proyecto de la Ley Estatutaria, tiene como fin reglamentar el artículo 41 de la Constitución el cual es un derecho de carácter fundamental y por ello sujeto a las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 152 y 153 superiores que indican que la materia de derechos fundamentales goza de reserva de ley Estatutaria.

Al tenor de lo anterior es de recalcar que la honorable Corte Constitucional como salvaguarda de la Constitución frente a la reserva de ley estatutaria ha declarado la inconstitucionalidad o inexecutable de leyes emanadas por el legislador por rebordar ciertos límites de competencia, la Corporación Constitucional bajo la premisa de lo reglado en el Artículo 152 y 153 de la Carta Magna ha manifestado que "En efecto, en dichas disposiciones no sólo se señaló el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante ley estatutaria, sino también se ordenó el establecimiento de un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-818/11.

Teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales y el pronunciamiento de la Corte Constitucional se considera que el artículo 41 de la Constitución Nacional no se ha desarrollado por una ley de carácter estatutario tal como lo ordena la Constitución; por ello se presenta ante el Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Expuesto lo anterior encontramos que el artículo 41 de la Constitución se ha desarrollado mediante leyes ordinarias como; Ley 115 de 1994, Ley 1013 de 2006, Ley 1029 de 2006 entre otras, contrariando los postulados de los artículos 152 y 153 de Constitución tal como ya se indicó en párrafos anteriores.

El proyecto de ley estatutaria no sólo pretende garantizar la protección del derecho fundamental contenido en el artículo 41 de la Constitución, sino que este a su vez, también busca incentivar la cátedra y estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Para ello, la iniciativa pretende que los estudiantes o egresados no graduados de los diferentes programas de derecho que hayan terminado sus materias o plan de estudios puedan optar como requisito de grado la cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica y democracia en todas las instituciones de educación básica y media, estatales u oficiales y privadas, por un año académico.

Esto obedece a que actualmente en el país previste una notoria carencia de educación constitucional, democrática y electoral, claro ejemplo de ello es que la ciudadanía desconoce en una gran proporción cuales son los derechos fundamentales, las acciones constitucionales, los mecanismos de participación ciudadana, la estructura del estado, etc.

También es importante señalar que este proyecto de ley estatutaria se enfoca a que su desarrollo sea realizado por las diferentes instituciones estatales u oficiales y privadas de educación básica y media, lo anterior en el entendido que la educación básica y media comprende once grados y se estructura en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.

La notoria desaparición de temas en civismo y urbanidad se ve reflejado en la ciudadanía al mostrar predisposiciones personales negativas a la participación en actividades políticas democráticas (Alta Abstención Electoral), a la movilización pacífica por causas de justicia social, a la equidad de género, o la defensa de los derechos humanos.

Es importante destacar que el proyecto de ley tiene como objetivo convertirse en una futura ley de la república. En conjunto con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, o cualquier normativa que las sustituya, adicione o modifique, así como la ley estatutaria que desarrolle el derecho a la educación, formaría el Código Educativo al que se hace referencia en la Sentencia C-583 de 1999. Esta sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 215 de la Ley 115 de 1994, y en ella se expresó lo siguiente:

"4.3. Por último, estima la Corte que la norma acusada, al contemplar que las "demás leyes sobre la materia" también hacen parte del "Código Educativo", deja el campo abierto para que una autoridad distinta al Congreso precise cuáles configuran un código y cuáles no (las que de acuerdo con su libre arbitrio considere relacionadas con el asunto objeto de la codificación), a pesar de que esta atribución, como lo dispone la Carta, es exclusiva del Congreso y no puede ser delegada ni siquiera en el legislador extraordinario. En este caso, es evidente que tal facultad terminaría siendo ejercida por el Ministerio de Educación que, según la disposición demandada, es quien deberá

determinar la estructura y organización del "Código Educativo", para lo cual, como se ha indicado, carece de competencia."

Es importante resaltar que la enseñanza de la Constitución es un mecanismo que contribuirá con la formación ciudadana y la participación democrática de los administrados, por ello el Congreso de la República de acuerdo a sus funciones constitucionales está facultado para promover la presente iniciativa legislativa de reserva estatutaria que desarrolla el artículo 41 de la Constitución, a la luz de lo expuesto se considera que este proyecto debe ser acogido por los honorables legisladores, para así hacer que la enseñanza de la constitución y democracia sea una política pública a implementar por el ejecutivo.

6. CONCLUSIONES DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA.

En conclusión, el Proyecto de Ley Estatutaria busca reglamentar el artículo 41 de la Constitución, el cual es un derecho fundamental sujeto a las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 152 y 153 superiores, que indican que la materia de derechos fundamentales goza de reserva de ley estatutaria.

La Corte Constitucional, como garante de la Constitución frente a esta reserva, ha declarado la inconstitucionalidad de leyes que desbordan los límites de competencia establecidos en los artículos mencionados. El presente proyecto de ley pretende subsanar la falta de desarrollo del artículo 41 de la Constitución, que hasta ahora ha sido abordado mediante leyes ordinarias, como la Ley 115 de 1994, la Ley 1013 de 2006 y la Ley 1029 de 2006, en contravención de los preceptos constitucionales.

El objetivo principal del proyecto de ley estatutaria es garantizar la protección del derecho fundamental contenido en el artículo 41 y, además, fomentar la enseñanza y estudio de la Constitución y la instrucción cívica en las instituciones de educación básica y media. Con este propósito, se propone que los estudiantes o egresados no graduados de programas de derecho, que hayan cumplido sus materias o plan de estudios, puedan optar por la cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica y democracia durante un año académico, como requisito de grado.

La iniciativa considera que la carencia de educación constitucional, democrática y electoral en el país ha llevado a que la ciudadanía tenga un desconocimiento significativo sobre sus derechos fundamentales, las acciones constitucionales, los mecanismos de participación ciudadana y la estructura del Estado, entre otros aspectos.

Se enfatiza que el proyecto de ley estatutaria busca que la enseñanza de la Constitución y la democracia sea desarrollada por las instituciones estatales y privadas de educación básica y media, en concordancia con el currículo común y las áreas fundamentales del conocimiento y la actividad humana.

Además, se destaca que la enseñanza de la Constitución es un mecanismo esencial para la formación ciudadana y la promoción de la participación democrática de los ciudadanos. Por tanto, el Congreso de la República, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, está facultado para impulsar esta iniciativa legislativa de reserva estatutaria que desarrolla el artículo

41 de la Constitución, y se espera que los honorables legisladores apoyen esta propuesta para que la enseñanza de la constitución y democracia se convierta en una política pública implementada por el ejecutivo.

7. SOLICITUD A LOS HONORABLES CONGRESISTAS.

Por todos los motivos expuestos actuando como Congresista de la República, muy respetuosamente solicito al Honorable Congreso, que en virtud de sus funciones constitucionales y legales en especial las contenidas en la Constitución Política de 1991, la Ley 5 de 1992 someta a estudio, debate y aprobación el presente Proyecto de Ley Estatutaria.

Con consideración y respeto, cordialmente,

JOSUÉ ALIRIO RODRÍGUEZ BERRERA  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

Proyecto: Lizzeth Fernanda Sarmiento  
Funcionaria UPI.

Handwritten signatures and notes of various congress members including Esteban Quintero, Paola Helguera, José Alfredo Martínez, Fabián Paz, and others.

© Bogotá, C.R. 7418 - 88 Solicitor  
Nuevos del Congreso Oficina:  
Oficinas 311-431 3823000 ext: 3092-3987  
Allirio.Barrera@senado.gov.co  
Abelardo Lora H

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y sección 5ª de 1992)  
El día 08 del mes Agosto del año 2023  
se radica en este despacho el proyecto de ley  
Nº 087 Acto Legislativo Nº con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por los señores José Alirio Barrera, Haria Fernanda Cabal,  
Esteban Quintero, Germán Blanco, Paola Helguera y otros  
Firmas

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 9 de agosto de 2023

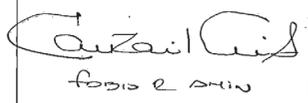
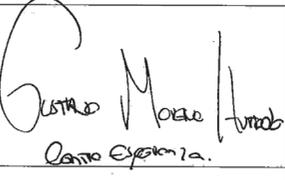
Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario Senado de la República  
Congreso de la República

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley "Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"

En calidad de Congresistas de la República y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos por medio de su conducto, poner a consideración el siguiente Proyecto de Ley "Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones".

De los Honorables Congresistas,

	
<b>LORENA RÍOS CUELLAR</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Colombia Justa Libres	<b>GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA Coalición Pacto Histórico
	
<b>LAURA FORTICH SANCHEZ</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	<b>ARIEL AVILA MARTINEZ</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA Partido Alianza Verde

	
<b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	<b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Unión Patriótica
	
<b>WILLIAM ALJURE MARTINEZ</b> Representante de la República Circunscripción 7 Meta-Guaviare	<b>DIÓGENES QUINTERO AMAYA</b> Representante de la República Circunscripción 4 Norte de Santander
	
<b>William Aljure Martinez</b> Partido Liberal	<b>Diógenes Quintero Amaya</b> Partido Unión Patriótica

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023**

"Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la modificación y adición de la Ley 1448 de 2011 para fortalecer el reconocimiento y participación de las víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado en la política nacional para la atención y reparación de la víctimas, con el fin de asegurar la armonización con lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y su marco de implementación, los informes y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y los informes allegados a la Jurisdicción Especial para la Paz.

**Artículo 2. Víctimas del sector religioso.** Adiciónese el parágrafo 6 al artículo 3 de la ley 1448 de 2011 para que quede así:

(...)

Parágrafo 6. Se reconocerán también como víctimas en el marco de lo conferido por la presente ley, aquellos sujetos individuales o colectivos constituidos en ministros de culto, líderes o miembros religiosos, iglesias, comunidades de fe, confesiones, entidades y organizaciones religiosas, que en razón del ejercicio y práctica de sus creencias religiosas, sufrieron infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

**Artículo 3. Enfoque de identidad religiosa.** Modifíquese el artículo 13 de la ley 1448 de 2011 para que quede 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, **identidad religiosa** y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda 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, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, **Ministros de Culto, líderes y miembros de entidades y organizaciones religiosas**, 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

**Artículo 4. Derechos de las Víctimas.** Adiciónese un numeral al artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, para que quede así:

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:

(...)

**13. Derecho a la no discriminación y no estigmatización por razones religiosas**

**Artículo 5. Participación del sector religioso en programas de atención y reparación a víctimas.** Adiciónese un parágrafo al artículo 33 de la Ley 1448 de 2011, para que quede así:

Artículo 33. Participación de la Sociedad Civil y la Empresa Privada. La presente ley reconoce que los esfuerzos transicionales que propenden por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación, involucran al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Para el efecto, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas, planes, proyectos y políticas que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil, y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá involucrar entidades y organizaciones del sector religioso que acrediten programas de atención psicoespiritual dentro de sus programas, planes, proyectos y políticas públicas con el fin de fortalecer la materialización de los derechos de las víctimas.

**Artículo 6. Programa de atención psicoespiritual.** Adiciónese el artículo 137A a la Ley 1448 de 2011, para que quede así:

Artículo 137A. Programa de atención psicoespiritual. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con la participación de la academia, las organizaciones de salud mental y entidades y organizaciones del sector religioso, étnicas y de víctimas en general que acrediten programas de acompañamientos a víctimas del conflicto armado, creará el programa y los debidos protocolos de atención psicoespiritual para las víctimas, el cual se articulará y se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El programa de atención Psicoespiritual deberá respetar el principio de voluntariedad y estará enmarcado en el artículo 18 y 19 de la Constitución Política de Colombia y sus desarrollos legales.

**Artículo 7. Sujetos de reparación colectiva.** Adiciónese un numeral al artículo 152 de la Ley 1448 de 2011, para que quede así:

Artículo 152. Sujetos de reparación colectiva. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva de que trata el artículo anterior:

1. Grupos y organizaciones sociales y políticas;
2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común;
3. Entidades y organizaciones del sector religioso, constituidas en el marco de lo previsto por la Ley Estatutaria 133 de 1994.

**Artículo 13. Reconocimiento de responsabilidades de la victimización por razones religiosas.**

En el marco lo previsto en el literal c del artículo 1 de la Ley 1922 de 2018, la *Jurisdicción Especial para la Paz*, dentro de su autonomía, creará e implementará acciones institucionales para garantizar la acreditación de casos individuales o masivos, la apertura de casos o inclusión en casos preexistentes, la celebración de audiencias y demás medidas adecuadas y suficientes en relación al reconocimiento de responsabilidades respecto a la victimización por razones religiosas por parte de los grupos y actores del conflicto armado.

La *Jurisdicción Especial para la Paz*, tomará en cuenta los informes allegados por las entidades y organizaciones religiosas, las organizaciones defensoras de derechos de libertad religiosa y de derechos humanos, así como por organizaciones de víctimas basadas en la fe.

**Disposiciones finales.**

**Artículo 14. Reglamentación y ajustes institucionales.**

El Gobierno Nacional en el marco de sus competencias reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación con el fin de asegurar las adecuaciones normativas y ajustes institucionales en la materia.

**Artículo 15. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

 LORENA RÍOS CUELLAR SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Colombia Justa Libres	 GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER SENADORA DE LA REPÚBLICA Coalición Pacto Histórico
---	---

**Artículo 8. Dimensión espiritual de la rehabilitación.** Modifíquese el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011, para que quede así:

Artículo 135. Rehabilitación. La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico, **espiritual** y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas, psicosociales y **psicoespirituales** de las víctimas en los términos de la presente ley.

**Otras Disposiciones**

**Artículo 9. Reconocimiento de las afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos.**

El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizará los ajustes reglamentarios y adaptaciones administrativas necesarias para el reconocimiento de las *afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos* como hecho victimizante, en el marco de lo previsto por el Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de Derechos Humanos.

**Artículo 10. Inclusión categoría religiosa en el Registro Único de Víctimas.**

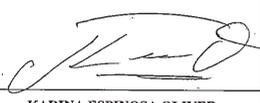
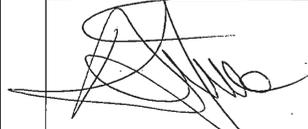
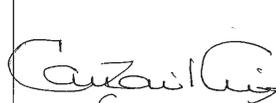
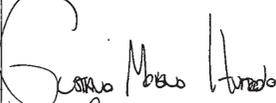
El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas creará los protocolos necesarios y la adaptación del marco reglamentario del Registro Único de Víctimas para el reconocimiento efectivo de la victimización por razones religiosas.

**Artículo 11. Memoria histórica de la victimización por razones religiosas.**

En el marco de lo dispuesto en los artículos 142, 143, 144 y 145 de la ley 1448 de 2011; el Centro Nacional de Memoria Histórica diseñará planes, programas y proyectos institucionales específicos que garanticen y aseguren la recolección de información, la investigación, y producción documental y divulgación institucional de los casos de victimización del sector religioso ocurridos con ocasión del conflicto armado interno.

**Artículo 12. Inclusión de victimización por razones religiosas en la política de participación efectiva de las víctimas.**

El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creará las disposiciones reglamentarias para el reconocimiento e inclusión de la victimización por razones religiosas en los protocolos para la participación efectiva de las víctimas con el fin de asegurar el seguimiento e implementación de las disposiciones de la presente ley en la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas.

 LAURA FORTICH SANCHEZ SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	 ARIEL AVILA MARTINEZ SENADOR DE LA REPÚBLICA Partido Alianza Verde
 KARINA ESPINOSA OLIVER SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	 AIDA AVELLA ESQUIVEL SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Unión Patriótica
 WILLIAM ALJURE MARTINEZ Representante de la República Circunscripción 7 Meta-Guaviare	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante de la República Circunscripción 4 Norte de Santander
 Gerardo Moreno Partido Comunista	 Gerardo Moreno Partido Comunista

Secretaría General (Art. 1992)

El día 09 del mes Agosto del año 2023 se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 89 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_

  
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

La presente proyecto de ley tiene por objeto la modificación y adición de la Ley 1448 de 2011 para fortalecer el reconocimiento y participación de las víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado en la política nacional para la atención y reparación de las víctimas, con el fin de asegurar la armonización con lo dispuesto en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y su marco de implementación, los informes y recomendaciones de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* y los informes allegados a la *Jurisdicción Especial para la Paz*.

II. Introducción

Colombia es un Estado Social de Derecho con naturaleza aconfesional, en el sentido de que no consagra ninguna religión como oficial, ni estatal. Por el contrario, el Estado colombiano tiene un tratamiento igualitario para todas las expresiones religiosas frente a la ley, en el marco de las garantías del derecho fundamental de la libertad religiosa y de cultos consagrado en el artículo 19 de la Constitución vigente. Sin embargo, lo anterior no excluye el reconocimiento del Estado de la importancia del sentimiento religioso y la contribución de las confesiones, entidades y organizaciones religiosas en la construcción del bien común (Artículo 2, Ley Estatutaria 133 de 1994). Razón por la cual, las entidades religiosas juegan un actorazgo social clave en la transformación del país, un aspecto que recientemente se ha reforzado con la implementación de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del sector religioso en materia de participación e incidencia en la consolidación del tejido social, la cooperación internacional, la construcción de la paz y la reconciliación (Decreto 437 de 2018).

Por lo anterior, aunque existe normatividad encaminada a desarrollar garantías para la materialización del derecho de la libertad religiosa y sus ámbitos de aplicación, en la

actualidad siguen pendientes desarrollos reglamentarios para el reconocimiento y la participación de las víctimas del sector religioso con ocasión de los hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado en Colombia, en la política nacional para la atención y reparación integral a las víctimas. Antecedentes como el reconocimiento de la victimización por razones religiosas en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y en los informes y recomendaciones de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad*, demandan la necesidad de adoptar medidas reglamentarias para armonizar tal reconocimiento con las disposiciones contempladas en la actual Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011).

III. Justificación.

El reconocimiento explícito de la victimización de Iglesias, comunidades de fe y organizaciones del sector religioso en la Ley de Víctimas está motivada principalmente por la necesidad de armonización con el reconocimiento que tiene esta materia en el *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016).

El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 señala que las víctimas son aquellas personas que individual o colectivamente han sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, por lo cual, para definir los hechos victimizantes resultantes del conflicto armado se ha necesario dirimirnos al Derecho Internacional, en el cual se resalta como un Derecho Fundamental la libertad de religión, la cual incluye la libertad de adoptar una religión o creencia, de manifestar la misma, de no ser vulnerado, discriminado, coaccionado, amenazada en el ejercicio de su derecho y la garantía de la protección de los lugares de culto.

Son múltiples las normas internacionales que señalan el derecho de toda persona a la libertad de religión, que incluye la libertad de manifestar individual o colectivamente, en

público o en privado, por medio de la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia, así lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 18) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que además señala que nadie, en el ejercicio de su libertad de religión y creencias, puede ser objeto de medidas coercitivas que pretendan menoscabar sus derechos.

La religión y las convicciones personales, constituyen un elemento fundamental en la concepción de la vida de las personas que la profesan, así lo señala la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1981, por medio de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, en donde establece que es deber de los Estados respetar y garantizar su pleno desarrollo y ejercicio por medio de la adopción de medidas eficaces que permitan prevenir y eliminar actos de discriminación que constituyen una ofensa a la dignidad humana. En igual medida, la Asamblea señala su convencimiento en que la libertad religiosa contribuye a la realización de los objetivos de paz mundial, justicia social y amistad entre los pueblos, por lo cual, señala la necesidad de que todos los Estados hagan los esfuerzos necesarios por promulgar leyes que permitan el disfrute efectivo de este derecho.

El ejercicio de la Libertad de religión incluye el respeto y la garantía de la protección de los lugares de culto, entendido por el Comité de Derechos Humanos en la observación general 22, como los actos rituales y ceremoniales que dan expresión directa a las creencias y las diversas prácticas incluidas, que forman parte de los actos, tales como los lugares de culto, los objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de fiestas y días de descanso. La protección de estos lugares se enmarca en el segundo protocolo de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, que en su artículo 1 define como bienes culturales, todos los bienes muebles o inmuebles que tengan una importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, entre otros, así como los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los mencionados bienes culturales.

<p>La Convención firmada en la Haya en el año 1954, la cual ha sido ratificada por el Estado Colombiano y declarada constitucionalmente exequible por la Corte Constitucional en el año 2017, señala el compromiso de las Altas Partes Contratantes de salvaguardar, respetar, y prohibir, impedir y hacer cesar cualquier acto de hostilidad, vandalismo o destrucción en contra de los bienes culturales, en el marco del conflicto armado internacional y no internacional.</p> <p>Es obligación del Estado colombiano impedir las violaciones a los derechos humanos, las torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que puedan sufrir las personas a causa de su religión o creencias en el marco del conflicto armado, y adicionalmente debe respetar y salvaguardar los lugares de culto, que como lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-812 de 2017, se tratan de bienes culturales que materializan valores espirituales esenciales para el ser humano y que en el marco del conflicto armado, han sufrido graves daños y se ven diariamente amenazados por el perfeccionamiento de las técnicas de destrucción.</p> <p>Al analizar la Ley 1448 de 2011 se hace evidente la falta de disposiciones que velen por la garantía del pleno desarrollo y ejercicio de la libertad religiosa y la protección de los lugares de culto que han sido históricamente vulnerados por el conflicto armado. En la ley no existe un reconocimiento a las personas que han sido víctimas del conflicto con ocasión a sus creencias o religión, ya sea por haber estado en los lugares de culto al momento de los atentados, por ser perseguidas, discriminadas e incluso desplazadas por pertenecer a una religión, o con ocasión al desarrollo de sus funciones en Iglesias u organizaciones religiosas, ya sean las mismas de carácter religioso, espiritual o incluso labores sociales de apoyo a la comunidad.</p> <p>El reconocimiento de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado interno es una deuda que tiene el Estado colombiano y que ya ha sido reconocida por medio del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmada por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, en el año 2016, pero que debido a la falta de articulación y</p>	<p>actualización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), no se ha podido llevar a cabo una reparación adecuada a las víctimas del sector.</p> <p>En consecuencia, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico debe ser coherente y armónico, debe respetar las normas constitucionales de mayor jerarquía tales como la libertad de cultos señalada en el artículo 19 de la Constitución Política Colombiana y debe acogerse a la normatividad internacional, tal y como lo expresa la Ley 1448 de 2011, considerando además que la suma de acuerdos firmados que conforman el Acuerdo Final de Paz tienen como fin contribuir a la satisfacción de los derechos fundamentales tales como la libertad de culto y su libre ejercicio, es necesario aprobar el proyecto de ley presentado, el cual busca el reconocimiento de las víctimas del sector religioso y a su vez la participación y los aportes de las organizaciones del sector que contribuyen a la construcción de la Paz y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.</p> <p><b>III. Antecedentes</b></p> <p><b>1. La importancia de la religión en la vida de los colombianos</b></p> <p>Respecto a América Latina, Colombia hace parte del grupo de países “predominantemente creyentes” a lado de otros países como México y Perú según la encuesta adelantada por el <i>Pew Research Center</i> (2014).<sup>1</sup></p> <p>En Colombia, según datos de la encuesta de “Diversidad Religiosa, Valores y Participación Política en Colombia” realizado por la Universidad Nacional de Colombia en 2020, de cada 10 ciudadanos, 6 son católicos, 2 son cristianos evangélicos o de alguna vertiente afín, 1 es creyente pero no afiliado a alguna religión, 1 es de otra religión y 1 es agnóstico o ateo.<sup>2</sup></p> <p><small><sup>1</sup> Ver encuesta en: <a href="https://www.pewforum.org/dataset/religion-in-latin-america/">https://www.pewforum.org/dataset/religion-in-latin-america/</a>, fecha de acceso 30 de junio de 2022. <sup>2</sup> Ver encuesta en: <a href="https://www.svenskakyrkan.se/filigr/34555608-8b30-4aec-9d33-2e0511345e65.pdf">https://www.svenskakyrkan.se/filigr/34555608-8b30-4aec-9d33-2e0511345e65.pdf</a>, fecha de acceso 30 de junio de 2022.</small></p>
<p>En general 8 de cada 10 colombianos creen en Dios y la mitad de los creyentes participa por lo menos una vez a la semana de un servicio religioso. Lo anterior demuestra que para los colombianos la religión tiene un papel importante en la vida cotidiana.</p> <p>De ahí la importancia de seguir trabajando para que cada colombiano pueda participar en la vida social, económica y política sin renunciar a sus principios de fe, razón por la cual la libertad religiosa es un derecho fundamental que debe ser protegido y promovido en Colombia. Sin libertad religiosa no hay una democracia plena.</p> <p>Pero del mismo modo, debemos trabajar para que las organizaciones y entidades del sector religioso tengan una participación más activa en la construcción del bienestar social, sobre todo en las comunidades donde la infraestructura social del Estado no llega de forma eficiente.</p> <p>De acuerdo a una encuesta de caracterización aplicada a 1431 entidades y organizaciones del sector religioso en 4 Departamentos del país (Bolívar, Norte de Santander, Risaralda y Valle del Cauca) adelantada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2020, durante la pandemia, se constató que el 97% de las Entidades encuestadas brindaron ayuda de alimentos, el 62% entregó ropa, el 47% entregó medicamentos, el 27% subsidio de arrendamientos.</p> <p>De la misma manera se constató que el 37% de Entidades y organizaciones del sector religioso disponía de centro de acopio para banco de alimentos y el 24% contaba en operación un comedor comunitario.</p> <p>Aunque estas cifras no reflejan todas la realidad nacional, ya que en Colombia según el registro público del Ministerio del Interior están registradas 9292 entidades hasta el 2021, las cifras aportadas por el informe del PNUD nos hablan del potencial que tienen las entidades y organizaciones del sector religioso en la construcción de bienestar social en las comunidades más necesitadas, razón por la cual debemos trabajar para que el sector religioso no solamente sea reconocido en su derecho a</p>	<p>celebrar su fe, sino también, en el derecho a participar en la consolidación del bien común. Para ello hay que definir lineamientos y políticas de articulación.</p> <p><b>2. El reconocimiento de la victimización de Iglesias, comunidades de fe y organizaciones del sector religioso en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Plan Marco de Implementación.</b></p> <p>El Punto 5 del <i>Acuerdo Final</i> denominado <i>Víctimas del Conflicto</i> reconoce la afectación del sector religioso dentro de los grupos sujetos de victimización. Al respecto afirma:</p> <p>“El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo” (<i>Acuerdo Final</i>, 2016, p. 126).</p> <p>Al igual que otros grupos de protección constitucional, las violaciones contra las comunidades religiosas generan un agravante en materia de justicia como se reconoce en los principios rectores del componente de justicia del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Al respecto se afirma:</p> <p>“Las consecuencias de tales violaciones son más graves cuando son cometidas contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección, que merecen una reparación y protección especial, entre ellas, (...) las comunidades religiosas” (<i>Acuerdo Final</i>, 2016, p. 144).</p> <p>Con base en lo estipulado en el <i>Acuerdo Final</i>, es un deber del Estado materializar los derechos de todas las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, aplicando medidas afirmativas para aquellos grupos que por su condición y particularidad representan mayor riesgo de victimización como es el caso de “integrantes de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso” (<i>Acuerdo Final</i>, 2016, p. 189).</p>

Es así como en el punto 6 del *Acuerdo Final* denominado *Implementación, Verificación y Refrendación* se incluye como principio de implementación el punto denominado *Libertad Religiosa y de Cultos*, en el cual se reconoce la obligación del Estado de reconocer y restablecer los derechos de las personas que con ocasión de sus creencias fueron victimizadas, como se cita a continuación:

“Respeto a libertad de cultos: implica el reconocimiento y respeto a la práctica de cualquier manifestación de religiosidad, culto, creencia, confesión sin discriminación o estigmatización alguna. En la implementación del *Acuerdo Final* se promoverá la participación activa de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y las organizaciones del sector religioso en la construcción de la Paz. Así mismo, se buscará tomar las medidas necesarias para restablecer, en igualdad de condiciones, los derechos de aquellas personas y grupos victimizados por sus creencias religiosas con ocasión y en razón del conflicto armado” (*Acuerdo Final*, 2016, p. 193).

Finalmente, vale la pena resaltar que al momento de la redacción del presente proyecto de ley, no se ha producido una primera reparación colectiva a este grupo poblacional, a pesar de que en el *Plan Marco de Implementación*, se han incluido a los sujetos constituidos en organizaciones del sector religioso dentro de la estrategia 5.4.3 relacionada con el fortalecimiento de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva a implementarse por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entre el 2018 al 2031 ( *Plan Marco de Implementación*, 2017, 158, 257).<sup>3</sup>

**3. La victimización del sector religioso en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.**

Pese a que la recomendación 66 contemplada en el informe final de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* conmina a las Iglesias y comunidades religiosas a tener un papel más activo en la construcción de una cultura de Paz (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 726 ). Por otro lado, los informes allegados a la Comisión de la Verdad por parte de organizaciones religiosas ( Ver Tabla 1), como el informe de *Hallazgos y Recomendaciones*

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%3B3micos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%3B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf), fecha de acceso 19 de julio de 2023.

elaborado por la Comisión reconocen que el daño o la afectación de las víctimas tuvo una connotación religiosa por el hecho de que en muchos casos, la vida cotidiana de las comunidades afectadas por el conflicto armado estuvo arraigada en torno a los espacios de celebraciones religiosas :

“El despojo territorial no solo ha implicado la usurpación de bienes materiales, sino también la enajenación de aspectos íntimos y simbólicos para las comunidades y poblaciones rurales que han tenido un vínculo con sus territorios. Se ha tratado también de procesos de despojo cultural y simbólico de las comunidades rurales expulsadas. En el proceso de esclarecimiento, la gente le contó a la Comisión cómo los ríos, plazas, fincas, parques y cerros, donde antaño la gente se reunía a departir, intercambiar mercancías, lavar ropa, preparar alimentos, celebrar ceremonias religiosas, entre muchas otras actividades, pasaron a ser símbolos del horror y la tristeza como resultado de las masacres, las amenazas, las violaciones, los asesinatos, las desapariciones y la destrucción que dejó la guerra a lo largo y ancho del país” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 519).

Los lugares de culto sirvieron como espacios de refugio y acogida para las víctimas:

“Los valores como sociedad se fueron debilitando como consecuencia de una violencia persistente que lastimó lo más profundo de la dignidad y de la humanidad de las víctimas. Durante muchos años, las víctimas fueron poco consideradas, muchas veces solo defendidas por organizaciones de derechos humanos o sectores de las iglesias” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 39).

De ahí el papel preponderante de la espiritualidad y la religión en los procesos de perdón y reconciliación de las víctimas:

“El reconocimiento de responsabilidad es una fuerza sanadora que reta las imágenes que tenemos sobre el perdón o la reconciliación (...) Si bien la Comisión es una institución «laica», la dimensión religiosa y espiritual está también en medio de estos procesos. Sin embargo, el perdón no se trata en ningún caso de un nuevo peso sobre las víctimas, ni es una obligación moral. Muchas víctimas se sienten culpables por el hecho de no poder perdonar, sienten a su alrededor una presión moral y emocional que no les corresponde. Hay víctimas que no perdonan, lo que no significa que no busquen otras maneras de dejar atrás el dolor o que estén en contra de la paz (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 615).

Por lo anterior, las comunidades de fe, iglesias y lugares de culto fueron blancos de la polarización armada y de la guerra en los territorios:

“En los contextos de fuerte polarización social, como los que caracterizan a Colombia, la pregunta o consideración sobre de «qué lado estás» ha sustituido muchas veces a la de «qué dices». Las respuestas han estado marcadas por una fuerte reacción emocional de aceptación o rechazo que se dirige contra todo un grupo al que se identifica con los responsables. De esa forma, incluso instituciones sociales o comunitarias, como iglesias, familias, escuelas o comunidades, se han visto obligadas a posicionarse en un polo del conflicto en lugar de abrir espacios para el diálogo y la búsqueda compartida de salidas” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 61).

Los lugares de culto, a pesar de ser considerados bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, fueron objeto de ataques indiscriminados. Uno de los casos más emblemáticos fue el ataque a la iglesia de Bojayá con cilindros bombas por el Frente José María Córdoba, de las FARC-EP en mayo de 2002, Las víctimas fueron 81 personas, 47 de ellas eran niñas, niños y adolescentes (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 117). Sin embargo, es evidente que en muchos otros casos, el hostigamiento y la afectación indiscriminada con el uso de armas no convencionales a los lugares de culto fue recurrente:

“Los grupos armados, principalmente las guerrillas, emplearon armas explosivas en espacios públicos, contra instalaciones militares o policiales en pueblos o ciudades y también contra bienes civiles, como escuelas, hospitales, iglesias, buses, empresas y negocios, ya fuera con una intencionalidad como parte de acciones de intimidación o ataques a sectores específicos o bien como ataques a instalaciones militares o convoyes que tuvieron este carácter indiscriminado. Los ataques incrementan el terror en las regiones, llevan a la quiebra a las víctimas, ocasionan desplazamiento forzado y dejan secuelas físicas y psicológicas en las víctimas sobrevivientes.” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 163).

“Los bienes que según el DIH no pueden constituir objetivos militares, como los elementos indispensables para la supervivencia de la población civil, las unidades y los medios de transporte sanitarios, los bienes culturales y los lugares de culto, los espacios educativos como escuelas, han sido objeto de ataques indiscriminados o han sido usados en enfrentamientos armados en diferentes momentos del conflicto armado (...) A medida que se agudizaron las confrontaciones, las guerrillas, los paramilitares y la fuerza pública llevaron a cabo ataques en que buscaron ventajas militares en territorios donde las comunidades fueron el espacio de disputa y enfrentamiento. Los ataques generan daños graves sobre casas, iglesias, escuelas, centros de salud y hospitales. Sumado al daño físico, los ataques transformaron modos de vida, afectan estructuras dedicadas a la educación o la religión, el trabajo municipal o la recreación. Dejan a las víctimas con sentimientos de desprotección e impotencia por la violación de los espacios colectivos o de protección comunitaria. Se registra de manera recurrente el uso deliberado de esos bienes protegidos como escudos en medio de los combates, o su ocupación para fines bélicos. De acuerdo con los datos del CNMH, entre 1985 y 2021 se registraron 21.197 hechos de ataques a bienes protegidos 175, de los que fueron víctimas 6.772 civiles” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, pp. 166-167).

“El uso de explosivos improvisados desempeñó un papel determinante en la estrategia de ataque. Muchas tomas guerrilleras se dieron con el uso de los cilindros bomba y otras armas construidas de forma artesanal, como granadas de mortero, cohetes e incluso minas antipersona. Debido a sus características –imprecisión, volatilidad, inestabilidad–, estas armas no convencionales no solamente afectaron las estaciones de policía, sino también viviendas y otros bienes protegidos como escuelas, centros de salud e iglesias” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 203).

La estigmatización de las iglesias y comunidades religiosas y sus liderazgos religiosos, fue reforzada sobre la base de la doctrina del “enemigo interno”:

“Esta doctrina, que persiste hasta hoy, rápidamente se extendió a todos aquellos que no estaban de acuerdo con el sistema imperante o que demandaban transformaciones políticas, sociales y económicas: dirigentes y miembros de partidos de izquierda y progresistas, defensores de derechos humanos, líderes religiosos, líderes sociales y ambientalistas, sindicalistas, organizaciones sociales, entre otros, que, hasta la fecha, siguen siendo perseguidos, torturados, eliminados, judicializados y expatriados” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 564).

“Desde el punto de vista del discurso, los diferentes actores se mueven entre una narrativa político-militar circunscrita a la explicación sobre las razones de la guerra, la identidad del grupo armado y las finalidades y los procedimientos (...) los firmantes mencionaron que desde la lógica de la guerra hay percepción distinta del territorio. Cuando pertenecían a las FARC-EP, ubicaban únicamente los lugares estratégicos donde estaba la fuerza pública: el puesto de policía, las unidades militares y otros, como las alcaldías. Estos lugares fueron objetivo militar, sin tener en cuenta que estaban cerca de casas, colegios, mercados, puestos de salud, iglesias... una población civil expuesta a la confrontación armada” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 603-604).

A pesar de las afectaciones a las iglesias y comunidades religiosas, sus lugares de culto y liderazgos religiosos, dichos espacios sirvieron como comunidades de resistencia del conflicto armado. La política de no intervención y no alineación con uno y otro actor armado, reforzó su proceso de victimización:

“Conforme el conflicto armado se agudizó y numerosos territorios se convirtieron en zonas de disputa entre la insurgencia y la conrainsurgencia, cada vez fue más difícil, en esos lugares, declararse población civil no involucrada. La constricción comunitaria se convirtió en una forma de presionar a líderes y comunidades, de criminalizar y estigmatizar a movimientos sociales. También fue más difícil mantener los espacios civiles, las luchas y sus propios proyectos o autonomías por fuera del conflicto armado, como lo mostraron las valientes experiencias de las Comunidades de Paz en Urabá, la Guardia Indígena en el Cauca o las experiencias comunitarias apoyadas en muchos casos por sectores importantes de las iglesias como una forma de resistencia a la guerra y protección de la población civil. Numerosos procesos organizativos de comunidades étnicas y campesinas, de sindicatos y de organizaciones sociales trataron de mantener su autonomía y demandas sociales, aunque por

ello fueron frecuentemente perseguidos o señalados” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, pp. 36-37).

El reconocimiento de las experiencias de victimización por razones religiosas como lo ha de constatar el informe de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* supone introducir el debate legislativo sobre medidas diferenciales de reparación simbólica y material con un enfoque en la naturaleza de este tipo de hechos victimizantes:

“El reconocimiento de todas estas experiencias supone hablar de hechos y también de injusticias, dolores, pérdidas humanas, ataques a la dignidad. Han sido también espacios para hacer, con parte de esos procesos, un duelo colectivo, en el cual se pueda hablar sin miedo y se rescate el buen nombre de las víctimas y de los que ya no están, pero acompañan con sus presencias. Los ríos convertidos en cementerios, las iglesias donde se torturó o se bombardeó, los cementerios habitados por decenas de miles de N. N., las dependencias donde permanecen muchos restos de personas rescatados de fosas comunes para su identificación necesitan un marco social de aceptación y comprensión de lo sucedido, que resulta necesario para la reconstrucción” (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 46).

**Tabla 1. Relación de informes y casos recibidos por la Comisión de la Verdad que relaciona hechos de victimización por razones religiosas y aportes para la construcción de una cultura de paz por parte de iniciativas religiosas.**

Clasificación	Código	Tipo	Título	Autor Anonimizado	Tipo de organización
PÚBLICO	119-CI-00022	Informe para La Comisión de la Verdad	Informe complementario al proyecto "Organización comunitaria y elevación de la calidad de vida de los habitantes de San Francisco (Antioquia) por medio del mejoramiento de vivienda rural"	Compañía de Jesús	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	119-CI-00250	Informe para La Comisión de la Verdad	La mejor esquina de América. Territorios de despojo: verdad develada y necesidades de esclarecimiento, reconocimiento, justicia y de garantías de no repetición en el Bajo Atrato y Dabeiba	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz   Corporación Jurídica Libertad   Fundación Forjando Futuros   Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-00252	Informe para La Comisión de la Verdad	Conflicto armado y violencia sociopolítica en la implementación y desarrollo de un modelo de acumulación por desposesión en la región Urabá	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz   Corporación Jurídica Libertad   Fundación Forjando Futuros   Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	119-CI-00375	Informe para La Comisión de la Verdad	Victimas cristianas de la Iglesia de los Pobres: un grito profético y liberador	Mesa Ecueménica por la Paz	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-00376	Informe para La Comisión de la Verdad	El rol de los evangélicos en el conflicto colombiano: documento entregado a la CEV por el Diálogo Intereclesial por la Paz	Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia - DIPAZ	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	119-CI-00686	Informe para La Comisión de la Verdad	Van por nuestras tierras a sangre y fuego: participación de agentes del Estado y empresarios en el desplazamiento forzado, el despojo y la acumulación ilegal de tierras en las regiones de Urabá y Bajo Atrato	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz   Corporación Jurídica Libertad   Fundación Forjando Futuros   Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-01044	Informe para La Comisión de la Verdad	Operaciones ilegales de inteligencia en ejecución de planes criminales de sectores estatales contra líderes y comunidades étnico-territoriales y campesinos	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	1306-CI-01901	Informe para La Comisión de la Verdad	Conflicto armado y acciones de reconciliación y paz: narrativas de líderes y lideresas sociales y pastorales en 15 regiones de Colombia	Conferencia Episcopal de Colombia - CEC   Comisión de Conciliación Nacional - CCN   Lerma, Diego Fernando   De Ruiz, Damian   González, Diana   Cruz, Diego	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	260-CI-00222	Informe para La Comisión de la Verdad	Tierra y despojo en los Llanos	Corporación Claretiana Norman Pérez Bello	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	262-CI-01268	Informe para La Comisión de la Verdad	Documentación de casos de mujeres víctimas en los departamentos de Meta, Guaviare, Vaupés y Vichada del suroriente colombiano	Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	365-CI-01000	Caso para La Comisión de la Verdad	Graves violaciones a los DDHH en las cuencas de Domingodó y Salaguaí	Torres, Astrid   Arboleda, Adriana   Muñoz, Natalia   Promoción Claretiana para el Desarrollo Colombia y Venezuela - Proclade Colven	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	365-CI-01001	Caso para La Comisión de la Verdad	Impactos del conflicto armado (1996 a 2013): afectaciones a la salud mental de un grupo de mujeres afrodescendientes, indígenas y mestizas de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién (Bajo Atrato - Chocó)	Promoción Claretiana para el Desarrollo Colombia y Venezuela - Proclade Colven	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	365-CI-01126	Informe para La Comisión de la Verdad	Informe especial: 40 años de conflicto en el alto y medio Atrato. Un análisis con base en 929 casos de personas asesinadas o desaparecidas	Comisión Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó - COBIA   PERSONAS NATURALES	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	748-CI-00590	Informe para La Comisión de la Verdad	Un llamado profético: las iglesias cristianas en el conflicto armado colombiano	Justapaz   Confederación Evangélica de Colombia - CEDECOL	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1306-CI-01987	Informe para La Comisión de la Verdad	Efecto del conflicto armado de Colombia sobre la comunidad judía del país	Confederación de Comunidades Judías de Colombia - CCJC (Peckel, Marcos)	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1305-CI-01901	Informe para La Comisión de la Verdad	Conflicto armado y acciones de reconciliación y paz: narrativas de líderes y líderes sociales y pastorales en 15 regiones de Colombia	Comisión Nacional de Conciliación - Conferencia Episcopal de Colombia	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1308-CI-02016	Caso para la Comisión de la Verdad	Yolanda Carón: la hermana del Pacífico. Una biografía ilustrada	Centro Nacional De Memoria Histórica	Entidad Gubernamental

Fuente: elaboración propia basado en bases de datos de la Comisión de la Verdad disponibles en: <https://archivo.comisiondelaverdad.co/como-navegar-el-archivo?bloque=2>

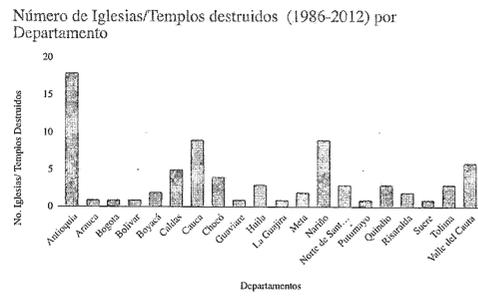
4. La victimización por razones religiosas documentada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)

Del mismo modo, se destacan las siguientes producciones documentales del CNMH, las cuales contaron con la participación activa y directa de varias comunidades religiosas:

- 1) Seminario “La memoria histórica desde las comunidades de fe” el 27 y 28 de noviembre de 2014. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/la-memoria-historica-desde-las-comunidades-de-fe/>
- 2) Documental “El Garzal: Una comunidad que resiste desde la fe”. Enlace de consulta: <http://www.youtube.com/embed/U13RR0zs9Xs>
- 3) Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Memoria y comunidades de fe en Colombia. Crónicas, Bogotá, CNMH. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/memoria-y-comunidades-de-fe-en-colombia.pdf>
- 4) Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. El informe, titulado “Trujillo: Una tragedia que no cesa” fue publicado en el marco de la I Semana por la Memoria (septiembre de 2008). Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Trujillo-Una-tragedia-que-no-cesa.pdf>
- 5) Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica (2010). Bojayá: La guerra sin límites”. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wpcontent/uploads/2020/01/Bojay%C3%A1-La-guerra-sin-l%C3%ADmites.pdf>
- 6) Centro Nacional de Memoria Histórica. Buenaventura: un puerto sin comunidad. Bogotá. CNMH, 2015. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wpcontent/uploads/2021/12/2.Buenaventura-un-puerto-sin-comunidad-2021.pdf>
- 7) Centro Nacional de Memoria Histórica (2021), Yolanda Cerón: la hermana del Pacífico. Una biografía ilustrada, CNMH, Bogotá. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/Yolanda-Ceron.-La-hermana-del-Pac%C3%81fico.-Una-biografia-ilustrada.pdf>

De acuerdo a cifras aportadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica a la unidad técnica legislativa redactora del presente proyecto de ley, se han documentado 76 casos de destrucción de lugares de Culto ( templos) entre 1986-2012 ( Ver Gráfico 1) y 506 hechos victimizantes a Líderes Religiosos entre 1965 y 2019 ( ver Tabla 2).

Gráfica 1. Relación de Iglesias/ Templos destruidos en 1986 y 2012 por Departamentos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH.

Tabla 2. Hechos victimizantes documentados a líderes religiosos entre 1965 y 2019

Acciones Bélicas	Asesinatos Selectivos	Ataques a Poblados	Desapariciones Forzadas	Masacres	Secuestros	Violencia Sexual	Total
2	245	1	73	53	128	4	506

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH.

Finalmente, es importante destacar que los hechos victimizantes registrados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH como masacres, asesinatos selectivos, daños a bienes civiles, desaparición forzada, secuestros, violencia sexual, acciones bélicas, atentados terroristas, reclutamiento forzado involucraron comunidades y líderes del sector religioso.

5. Investigaciones sobre la estigmatización y la persecución religiosa en el periodo de la violencia en Colombia.

Desde el campo académico se destacan investigaciones históricas que han documentado situaciones, periodos y casos de persecución religiosa en el contexto de los conflictos políticos que ha atravesado el país, especialmente en aquel periodo que ha sido denominado como el de la Violencia ( 1948- 1958). Dado que la formación histórica de la identidad nacional estuvo ligada al vínculo entre Iglesia y Estado, la simbiosis entre intolerancia política e intolerancia religiosa sobre todo hacia voces disidentes del establecimiento generaron un clima de intransigencia, estigma y persecución político religioso. Tal fue el caso de una minoría religiosa muy activa en Colombia como los protestantes, evangélicos o cristianos no-católicos. Historiadores como Daniel Pacault (1987), Christopher Abel ( 2004), Pablo Moreno (2010), David Lopez Amaya ( 2022) han demostrado que en nuestro país, la violencia tuvo y ha tenido connotaciones no solamente políticas sino también religiosas.

Como lo evidencia un reciente estudio sociológico, la mayor afectación y estigmatización en territorios de disputa y conflicto armado en la actualidad lo experimentan las comunidades e iglesias evangélicas, connotadas como cristianas no-católicas.<sup>4</sup> No es casual, que organizaciones provenientes del sector protestante y evangélicos se han organizado alrededor de la defensa de los derechos de libertad religiosa y de los derechos humanos, tal fue el caso de la conformación de iniciativas de base eclesiales para documentar experiencias de afectación y violaciones al Derecho Internacional Humanitario

<sup>4</sup> Al respecto ver trabajo de Sandra Sanabria Madero (2022), Perseguidos por la fe. Un panorama en el contexto colombiano sobre el cristianismo no católico (2004-2018). Revista Colombiana de Sociología, Revista Colombiana de Sociología, 45(1), 219-242.

de líderes y miembros de comunidades de fe como ha sido la iniciativa de entidades como Justapaz, la *Comisión de Paz de la Confederación Evangélica de Colombia* quien han documentados los casos en una serie de informes denominados *Un Llamado Profético*.<sup>5</sup> Del mismo modo, la Conferencia Episcopal de Colombia a través de la instancia denominada *Comisión de Conciliación Nacional* ha visibilizado de igual modo los casos de afectaciones de Derechos Humanos de su liderazgos religiosos en el contexto del conflicto armado.<sup>6</sup> Otra plataformas de base eclesial han organizado informes sobre victimización del sector religioso como la *Mesa Ecueménica para la Paz* y el *Diálogo Intereclesial para la Paz* para allegar a la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* y la *Jurisdicción Especial para la Paz* con el fin de visibilizar dicho fenómeno y poder materializar medidas de reparación colectiva para comunidades e iglesias que viven en medio de la disputa territorial en la actualidad. Mientras los hechos de victimización por razones religiosas no tenga un reconocimiento efectivo, las medidas de garantías de no repetición para este tipo de hecho victimizantes serán inexistentes.

<sup>5</sup> Disponibles en: <https://www.justapaz.org/observatorio-de-realidades/>, fecha de acceso 30 de julio de 2023.  
<sup>6</sup> Ver publicación relacionada en: [https://dev.comisiondeconciliacion.co/?page\\_id=21](https://dev.comisiondeconciliacion.co/?page_id=21), fecha de acceso 30 de julio de 2023.

**IV. Contenido de la ley**

Componente	Articulado y objetivo
Modificación y adición a la Ley de Víctimas 1448 de 2011	<p><b>Artículo 2. Víctimas del sector religioso.</b> Adiciona el parágrafo 6 al artículo 3 para incluir la definición de víctimas del sector religioso.</p> <p><b>Artículo 3. Enfoque de identidad religiosa.</b> Modifica el artículo 13 para incluir la identidad religiosa como componente del enfoque diferencial.</p> <p><b>Artículo 4. Derechos de las Víctimas.</b> Adiciónese un inciso al artículo 28 para incluir el derecho a la no discriminación y no estigmatización por razones religiosas.</p> <p><b>Artículo 5. Dimensión espiritual de la rehabilitación.</b> Modifica el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011 para incluir la dimensión espiritual como componente de la rehabilitación integral de las víctimas.</p> <p><b>Artículo 6. Programa de atención psicoespiritual.</b> Adiciona el artículo 137A para incluir la creación de un programa de atención psicoespiritual como parte de la política de atención y reparación integral a las víctimas.</p> <p><b>Artículo 7. Sujetos de reparación colectiva.</b> Adiciona un numeral al artículo 152 para incluir las Entidades y organizaciones del sector religioso, constituidas en el marco de lo previsto por la Ley Estatutaria 133 de 1994 como sujetos de reparación colectiva.</p> <p><b>Artículo 8. Participación del sector religioso en programas de atención y reparación a Víctimas</b> Adiciona un parágrafo al artículo 33 para incluir a la oferta de programas de atención psicoespiritual adelantado por entidades y organizaciones del sector religioso.</p>
Disposiciones para el Reconocimiento efectivo de las víctimas del sector	<p><b>Artículo 9. Reconocimiento de las afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos.</b> Busca incluir las afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos como hecho victimizante.</p>

religioso	<p><b>Artículo 10. Inclusión categoría religiosa en el Registro Único de Víctimas.</b> Busca incluir la categoría de religión o creencia religiosa en el Registro Único de Víctimas con el fin de visibilizar la victimización por razones religiosas.</p> <p><b>Artículo 11. Memoria histórica de la victimización por razones religiosas.</b> Busca establecer lineamientos para la investigación y producción documental sobre la victimización por razones religiosas con el fin de asegurar medidas de reparación simbólicas para la no repetición.</p>
Disposiciones para la participación efectiva de las víctimas del sector religioso	<p><b>Artículo 12. Inclusión de victimización por razones religiosas en la política de participación efectiva de las víctimas.</b> Busca incluir la victimización por razones religiosas dentro de los protocolos de participación efectiva de las víctimas con el fin de asegurar la inclusión en la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas.</p>
Disposiciones para el acceso adaptado a medidas de justicia transicional	<p><b>Artículo 13. Reconocimiento de responsabilidades de la victimización por razones religiosas.</b> Busca conminar a la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP a adoptar medidas adecuadas para la acreditación de casos de victimización por razones religiosas.</p>

**V. Fundamento Jurídico**

**1) Normatividad Internacional**

- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948**, artículo 18: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".
- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) 1969**, artículo 12:<sup>7</sup> "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o su creencia, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público

como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias".

- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.** El artículo 18: " 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión: este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección. 3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sea necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres, y en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Y el Artículo 27: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".
- **Los lugares de culto religioso en el Derecho Internacional Humanitario.** El artículo 16 del Protocolo II de 1977 que adiciona la Convención de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internos establece la protección de los lugares de culto estipula: "Sin perjuicio de la Convención de la Haya [...] queda prohibido cometer actos de hostilidad dirigidos contra los [...] lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar".<sup>7</sup>
- **Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones**, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981 [resolución

<sup>7</sup> Tomado del Comité Internacional de la Cruz Roja en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>, fecha de acceso 10 de julio de 2023.

<p>36/55]. Artículo 1 (1): "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de tener una religión o cualquier creencia de su elección [...]". Artículo 1 (2): "Nadie será objeto de coacción que pueda menoscabar su libertad de tener una religión o convicciones de su elección." Artículo 2 (1): "Nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares." Artículo 3: "La discriminación entre los seres humanos por motivos de religión o convicciones constituye una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y debe ser condenada como una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y enunciados detalladamente en los Pactos internacionales de derechos humanos, y como un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones." Artículo 4 (1): "Todos los Estados adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural. (2): Todos los Estados harán todos los esfuerzos necesarios por promulgar o derogar leyes, según el caso, a fin de prohibir toda discriminación de ese tipo y por tomar las medidas adecuadas para combatir la intolerancia por motivos de religión o convicciones en la materia".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas</b>, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. El Artículo 1: "Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad". El Artículo 2: "Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo".</li> <li>• <b>Observación General 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y</b></li> </ul>	<p><b>de religión, 48° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).</b> Numeral 3: "El artículo 18 distingue entre la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias y la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias. No permite ningún tipo de limitación de la libertad de pensamiento y de conciencia o de la libertad de tener la religión o las creencias de la propia elección." Numeral 4: "El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Protección de la libertad religiosa en resoluciones de la OEA.</b> La resolución <i>Refuerzo de la protección y promoción del derecho a la libertad de conciencia y religión o creencia</i>, en el apartado XXV de la Resolución de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2022, aprobada durante la 52 Asamblea General de la OEA resolvió lo siguientes, entre otros aspectos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, una vez concluido, presente ante el Consejo Permanente su estudio sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión o creencia.</li> <li>2. Alentar a los Estados Miembros a que refuercen o desarrollen mecanismos inclusivos de protección y promoción de la libertad de conciencia y religión o creencia.</li> <li>3. Instar a los Estados Miembros a que pongan fin a la discriminación por motivos de religión o creencia, o no creencia, incluso contra personas pertenecientes a grupos minoritarios religiosos, étnicos y raciales.</li> <li>4. Hacer un llamamiento a los Estados Miembros para que protejan la capacidad de culto y otras expresiones de fe, así como todos los lugares de culto y sitios religiosos y culturales, a fin de permitir que los individuos puedan practicar su fe en forma pacífica y segura, y que observen sus tradiciones religiosas y creencias de manera individual o colectiva; y alentar a los Estados a que elaboren y presenten informes sobre mejores prácticas para garantizar la protección de los lugares de culto y otros lugares sagrados, incluidos los sitios religiosos y culturales de los pueblos indígenas (...)”<sup>8</sup>.</li> </ol> </li> </ul> <p><b>2) Normatividad Nacional</b></p> <p><sup>8</sup> Disponible en: <a href="https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-008/23">https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-008/23</a>, fecha de acceso 5 de julio de 2023.</p>
<p><b>2.1. Constitución Política. Artículo 19:</b> "Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley."</p> <p><b>2.2. Legislación vigente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley Estatutaria 133 de 1994</b>, "Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política."</li> <li>• <b>Ley 171 de 1994</b>, "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977"</li> <li>• <b>Ley 340 de 1996</b>, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado", el "Reglamento para la aplicación de la Convención", y el "Protocolo para la Protección de los bienes Culturales en caso de Conflicto Armado", firmado en La Haya el 14 de mayo de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954)."</li> <li>• <b>Ley 875 de 2004</b>, "Por la cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales."</li> <li>• <b>Ley 1922 de 2018</b>, "Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz". Se establece en el literal c del artículo 2 la religión o la pertenencia a una creencia religiosa como enfoques diferencial en las actuaciones de la JEP.</li> </ul> <p><b>2.3 Decretos reglamentarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto 782 de 1995</b>, "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 25 de 1992 y 133 de 1994."</li> <li>• <b>Decreto 1455 de 1997</b> – Reglamenta la Ley Estatutaria 133 de 1994 en el sentido de definir la labor de los representantes legales de las iglesias suscriptoras del Convenio de Derecho Público para certificar el nombre e identificación de los</li> </ul>	<p>ministros de culto autorizados para celebrar matrimonios con efectos civiles y área de su jurisdicción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto 1066 de 2015</b> - Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Incluye los derogados Decretos 782 de 1995, el cual Reglamenta las Leyes 25 de 1992 y 133 de 1994, el Decreto 1396 de 1997, que Aclara los alcances de la Ley Estatutaria 133 de 1994 y del Decreto 2150 de 1995, y los Decretos 1319 de 1998 y 505 de 2003, por medio de los cuales se reglamenta parcialmente la Ley Estatutaria 133 de 1994.</li> <li>• <b>Decreto 1079 de 2016</b>- "Por el cual se declara el Día Nacional de la Libertad Religiosa y de Cultos."</li> <li>• <b>Decreto 437 de 2018</b>. "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, denominado Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos." El artículo 2.4.2.4.1.3.J, reconoce la necesidad de identificación de la victimización individual y colectiva de las personas, las entidades religiosas y sus organizaciones, en el marco del conflicto armado interno.</li> <li>• <b>Decreto 1064 de 2022</b>, el artículo 2.4.1.2.6. establece la categoría de Líderes religiosos como sujetos de protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo dentro de los Programas de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.</li> </ul> <p><b>2.4 Jurisprudencia de la Corte Constitucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sentencia T-662/99</b>, SÍNTESIS: Esclarece el derecho a la libertad de cultos como garantía constitucional, también se estipula la diferencia establecida según la ley entre la libertad de culto como norma de carácter material y como garantía constitucional, entendiendo el contenido constitucional como el derecho que da paso a la reglamentación jurídica que permite a la conducta humana el ejercicio de poder al derecho. La libertad religiosa comprende según los artículos, 18, 19, 42, 68 de la Constitución Nacional a las formas positivas y negativas del mismo entorno</li> </ul>

religioso, y así mismo a la opción de no pertenecer a ningún tipo de religión o no practicar actos de cultos, si no se desea, teniendo presente ciertos límites que legitiman el orden público y la seguridad jurídica de la comunidad, con el fin de garantizar el ejercicio eficaz y respectivo de este derecho.

- **Sentencia C-478 de 1999.** SÍNTESIS: la expresión “por las autoridades eclesiásticas” contenida en el literal d) del artículo 29 de la Ley 48 de 1.993 “por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización”, es exequible en la medida en que se entienda referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano.
- **Sentencia C-1175 de 2004.** SÍNTESIS: Un Estado laico y a la vez pluralista reconoce como principio el pluralismo religioso. No ignora o reprime el fenómeno religioso (como el Estado ateo), sino que lo asume, y por ello consagra la libertad religiosa como derecho fundamental. El Estado laico y pluralista rechaza la existencia de una confesión estatal, acepta como valor positivo la diversidad de opiniones en materia religiosa, la pluralidad de creencias, de confesiones y de iglesias.
- **Sentencia T-839 de 2009.** SÍNTESIS: Libertad de cultos y religión, desarrollo en organismos internacionales, Constitución Política y Ley Estatutaria. Protección de ritos en comunidades religiosas minoritarias que no encuentran debida representación en los espacios políticos. El derecho a la igualdad conlleva un compromiso de protección mayor para los grupos minoritarios o marginados.
- **Sentencia T-621 de 2014.** SÍNTESIS: Los tratamientos jurídicos favorables a las Iglesias y Confesiones Religiosas son permitidos siempre que garanticen que dichos beneficios puedan ofrecerse en igualdad a todas aquellas que cumplan con los requisitos de Ley, en distintos ámbitos como el tributario, la objeción de conciencia, el servicio militar, entre otros.

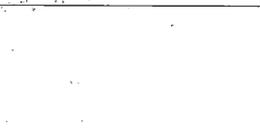
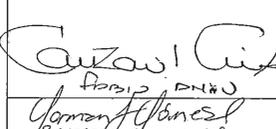
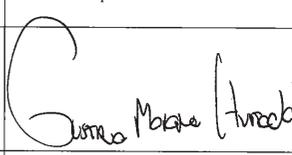
- **Sentencia T-524 de 2017.** SÍNTESIS: La Ley 133 de 1994 desarrolló el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos (artículo 19 de la Constitución Nacional). Es obligación del Estado garantizar este derecho y el deber de interpretarlo a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia; reconoció la diversidad de las creencias religiosas y su igualdad ante la ley, no se constituirán en motivo de desigualdad o discriminación ante la ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales. Los derechos de libertad religiosa y de cultos imponen deberes de protección y respeto al Estado y los particulares.

**VI. Proposición**

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152° de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales e internacionales en lo tocante al derecho humano y fundamental de la libertad religiosa y de cultos.

De los Honorables Congresistas,

	
LORENA RÍOS CUELLAR SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Colombia Justa Libres	GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER SENADORA DE LA REPÚBLICA Coalición Pacto Histórico

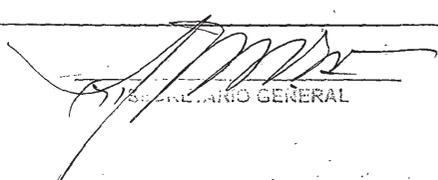
	
LAURA FORTICH SANCHEZ SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	ARIEL AVILA MARTINEZ SENADOR DE LA REPÚBLICA Partido Alianza Verde
	
KARINA ESPINOSA OLIVER SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido liberal	AIDA AVELLA ESQUIVEL SENADORA DE LA REPÚBLICA Partido Unión Patriótica
	
WILLIAM ALJURE MARTINEZ Representante de la República Circunscripción 7 Meta-Guaviare	DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante de la República Circunscripción 4 Norte de Santander
	
Gerson Andrés Partido Comunista	Gerson Andrés Partido Comunista

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

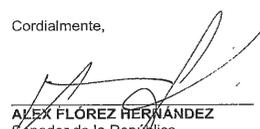
El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 89 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

  
SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2023 SENADO**

*por medio del cual se regula la administración y operación en materia de peajes, se promueve la equidad vial y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY _____ DEL 2023</b>  <b>"POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ADMINISTRACION Y OPERACION EN MATERIA DE PEAJES, SE PROMUEVE LA EQUIDAD VIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>  <b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b>  <b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley busca establecer una serie de criterios en materia de peajes para promover la equidad vial entendida como el conjunto de políticas que benefician a los usuarios viales, lo anterior mediante establecimiento del cobro electrónico, un tope al incremento anual, la prohibición de peajes internos, exoneración del cobro para los habitantes colindantes a los peajes entre otras disposiciones.</p> <p><b>Artículo 2°. Recaudo electrónico de peajes.</b> El recaudo electrónico vehicular deberá estar habilitado en todos los puntos de peaje, este funcionará mediante un dispositivo electrónico que se instala en el parabrisas delantero del vehículo -TAG- el cual deberá estar asociado al número de placa y un método de pago bancario, y mediante el escaneo al código del dispositivo -TAG- se transferirá el pago al operador del peaje.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La utilización de este método de pago siempre tendrá un descuento del 10% sobre el valor a pagar mediante método de efectivo y aplicará en todas la categorías. Este descuento sólo será válido por diez vigencia después de aprobada la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La información con respecto al recaudo por medio del método electrónico deberá ser transmitida en tiempo real al Ministerio de Transporte, para su respectivo análisis y verificación de ingresos.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Las disposiciones no establecidas en el presente artículo referentes al cobro electrónico serán reglamentadas por el Ministerio de Transporte.</p>	<p><b>Artículo 3°. Incremento tarifario de peajes.</b> Adiciona un párrafo al artículo 1° de la ley 787 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>"Parágrafo 5°.</b> El incremento tarifario de los peajes solo se podrá realizar una vez anualmente y no podrá ser superior al Índice del Consumidor -IPC- de la de la vigencia a realizar."</p> <p><b>Artículo 4°. Exoneración de cobro de peajes.</b> Los residentes de un municipio que se desplacen por motivos de trabajo o estudio a un municipio colindante el cual tengan un peaje intermedio estarán exonerados del pago.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El municipio o distrito que cuente con esta exoneración deberá expedir un certificado de residencia hacia los beneficiarios de esta política así mismos se deberá de presentar un certificado laboral o estudiantil que establezca el lugar de trabajo o de estudio.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el Artículo 6 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>Artículo 6. Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada.</b> Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de cincuenta (50) años, incluidas prórrogas.</p> <p style="padding-left: 40px;">Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</p> <p><b>Artículo 6°. Prohibición de peajes urbanos.</b> Quedan prohibidos los peajes al interior de los municipios, distritos o áreas metropolitanas.</p>
<p><b>Artículo 7°. Informe sobre peajes.</b> Los informes deben ser presentados anualmente en sesión formal de las Comisiones Sextas Conjuntas de Senado y Cámara y deben exponer los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Estado de las obras y vías concesionadas con peajes.</li> <li>b) Estudio de los efectos negativos y positivos hacia poblaciones colindantes, sector transporte y demás sectores económicos.</li> <li>c) Cantidad de recursos recaudados y ejecutados derivados de los peajes.</li> <li>d) Especificación de los nuevos peajes concesionados y sus estudios previos.</li> <li>e) Análisis de tiempos restante que le quedan a las vías concesionadas con peajes y posibles prórrogas.</li> <li>f) Estrategias que permitan el desmonte de peajes sobre el territorio colombiano.</li> <li>g) Avance sobre el uso de las tecnologías para el eficiente recaudo de los peajes.</li> </ul> <p>Los informes deberán ser presentados a todos los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara y socializados con la ciudadanía, gremios, y sindicatos de trabajadores, de los distintos sectores económicos que sean afectados directamente. Para tal efecto se realizarán audiencias públicas, y se divulgarán los informes a través de los diferentes medios de comunicación masivos e instrumentos que designa la ley para los fines informativos a la ciudadanía.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las audiencias públicas además de contar con la participación de los ya mencionados, también debe contar con la participación de representantes de la población afectada a los cuales se les deberá hacer una especial presentación sobre los impactos derivados de la concesión.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> La convocatoria a la audiencia pública será abierta y se debe publicitar con tres meses de antelación. En ninguna circunstancia se podrá prohibir la participación de ninguna persona o sector.</p> <p><b>Artículo 8°. Distancia mínima entre peajes.</b> La distancia mínima entre una caseta de peaje y la siguiente no será menor a cien (100) kilómetros de carretera vehicular transitable.</p> <p><b>Artículo 8°. Información privilegiada.</b> Ninguna información relacionada con las concesiones de los peajes podrá ser privada o reservada, tanto por parte de los de las instituciones públicas encargadas como de las empresas que cuentan con las concesiones.</p> <p><b>Artículo 9°. Valoración estatal periódica.</b> Creese la Comisión de Valoración y Seguimiento al costo de las carreteras, la cual estará bajo el mando de INVIAS y tendrá como objetivo principal hacer seguimiento a los costos de las vías; en pro de garantizar la total transparencia y exactitud en el proceso de establecimiento del costo de las vías por parte de los concesionario, a fin de evitar sobrecostos en los peajes.</p> <p><b>Artículo 10°. Aplicación de la ley.</b> La presente ley aplica para los peajes concesionados y los no concesionados, sin perjuicio de las excepciones establecidas en ella. Las disposiciones aquí contenidas sólo se aplicarán para las nuevas concesiones de peajes y serán de manera progresiva.</p> <p><b>Artículo 11°. Vigencia y derogación.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">  <b>ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ</b>          Senador de la República          Pacto Histórico</p>

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 90 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs Alex Flores Hernandez

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DEL 2023**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ADMINISTRACION Y OPERACION EN MATERIA DE PEAJES, SE PROMUEVE LA EQUIDAD VIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**Exposición de Motivos**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en once (11) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) Objetivos, (4) Justificación, (5) Antecedentes, (6) Fundamento Jurídico, (7) Modificaciones, (8) Impacto Fiscal, (9) Descripción del Proyecto, (10) Estudio de Conflicto de Interés, (11) Consideraciones Finales.

**1. Introducción**

El sistema de peajes en Colombia ha sido una herramienta esencial para la financiación y mantenimiento de la infraestructura vial, permitiendo la expansión de la red de carreteras y mejorando la conectividad entre regiones. Sin embargo, en los últimos años, el número de peajes ha experimentado un aumento considerable, dando lugar a una percepción desfavorable de la ciudadanía en cuanto a la excesiva presencia de estos puntos de recaudo en las principales vías del país. Esto ha resultado en una mayor carga económica para los ciudadanos y empresas que utilizan frecuentemente estas rutas, impactando negativamente en sus presupuestos y en la competitividad del comercio y la industria.

Además, el valor de los peajes ha aumentado de manera significativa, generando cuestionamientos sobre la transparencia en la gestión de los recursos recaudados. La falta de información pública y de rendición de cuentas por parte de las entidades

encargadas ha alimentado la desconfianza entre la ciudadanía, que demanda mayor claridad en el destino de los fondos generados por estos peajes.

Es innegable que la situación actual plantea una clara necesidad de revisar y ajustar el marco normativo relacionado con los peajes en Colombia. Es por tanto, que este proyecto de ley tiene como objetivo principal establecer criterios que promuevan la equidad vial, buscando mitigar los efectos negativos que la proliferación y el alto costo de los peajes han tenido en la movilidad y el desarrollo económico del país.

La implementación del cobro electrónico de peajes mediante el sistema TAG, tal como propone este proyecto, permitirá agilizar el tránsito vehicular y reducir la evasión, optimizando así el recaudo y garantizando una distribución más justa y transparente de los recursos. Así mismo, la limitación en el incremento tarifario anual de los peajes, vinculándolo al Índice de Precios al Consumidor (IPC), garantizará que los usuarios no se vean sometidos a aumentos desproporcionados y que exista una previsibilidad en los costos asociados al transporte.

La prohibición de peajes internos en municipios y áreas metropolitanas, así como la exoneración del pago para residentes que se desplacen por motivos laborales o educativos hacia municipios colindantes, contribuirán a aliviar la carga financiera de los ciudadanos y fomentarán la movilidad intraurbana y regional.

La transparencia y la participación ciudadana serán pilares fundamentales de esta nueva legislación. De igual forma, la obligación de presentar informes anuales sobre el estado de las obras, los recursos recaudados y ejecutados, así como el avance en la utilización de tecnologías para el recaudo eficiente, garantizarán una rendición de cuentas clara y periódica a la sociedad. Además, la realización de audiencias públicas permitirá involucrar a la ciudadanía, gremios y sindicatos en la toma de decisiones y en el análisis de los impactos derivados de las concesiones de peajes.

En resumen, el presente proyecto de ley busca establecer un marco regulatorio sobre los peajes que genere un panorama equitativo y transparente, promoviendo un desarrollo vial sostenible en Colombia. Abordando las problemáticas relacionadas con la cantidad y el costo de los peajes, se busca garantizar una

movilidad más fluida y accesible para todos los ciudadanos y ciudadanas, estimulando el progreso económico y social de la nación.

**2. Problemática**

En Colombia se percibe un descontento generalizado de la ciudadanía respecto al costo y cantidad de peajes en sus carreteras, teniendo en la actualidad alrededor de 180 peajes distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, situación que ha generado molestia y descontento entre los usuarios viales, los cuales se quejan a diario por la cantidad de puntos de recaudo en sus desplazamientos, lo que afecta la fluidez del tráfico y aumenta los tiempos de viaje. La frecuente presencia de peajes también ha generado cuestionamientos sobre la efectividad de este sistema de financiación de la infraestructura vial.

Otro aspecto preocupante es el incremento desproporcionado en los costos de los peajes en los últimos años. A lo que se le suma la falta de justificaciones en muchos casos, lo que ha terminado generando desconfianza en relación al uso y destino de los recursos recaudados, evidenciando así la necesidad de una mayor transparencia con respecto a la gestión de los peajes. Los ciudadanos sienten que los altos costos de los peajes impactan negativamente en sus presupuestos, especialmente aquellos usuarios que deben pasar por ellos con frecuencia para desplazarse a sus lugares de trabajo, estudio o vivienda. De igual forma, los elevados costos de los peajes también han afectado la competitividad del comercio y la industria, pues incrementan los costos logísticos y encarecen el transporte de mercancías. Esto ha impactado directamente en los precios de los productos y servicios, afectando la capacidad de consumo de los ciudadanos y dificultando la competitividad de las empresas en los mercados nacionales e internacionales.

Ante esta problemática, es necesaria una respuesta legislativa para abordar y solucionar estos inconvenientes, estableciendo criterios que promuevan la equidad vial, garantizando a la ciudadanía un acceso más justo y equitativo a la infraestructura vial, asegurando además la transparencia en la gestión de los recursos que se recaudan. Es por esto que el presente proyecto de ley tiene como principal objetivo mejorar la movilidad, reducir costos y promover el desarrollo

<p>socioeconómico del país, asegurando una gestión más transparente y equitativa de los recursos públicos, a fin de construir una Colombia con una red vial más justa, moderna y sostenible, en la que todos los ciudadanos gocen de una movilidad digna y se promueva un desarrollo equitativo y sostenible en todo el territorio nacional.</p> <p><b>3. Objetivos</b></p> <p><b>3.1. Objetivo General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la equidad vial en Colombia a través de un marco normativo que regule los peajes, garantizando transparencia, eficiencia y participación ciudadana para el desarrollo sostenible de la red vial del país.</li> </ul> <p><b>3.2. Objetivos Específicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar el uso del sistema de recaudo electrónico para los peajes mediante dispositivos TAG para agilizar el tránsito vehicular, reducir la evasión y garantizar una distribución más equitativa de los recursos.</li> <li>- Limitar el incremento tarifario de los peajes a un ajuste anual basado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), brindando certidumbre a los usuarios y evitando aumentos desproporcionados.</li> <li>- Prohibir peajes internos en municipios y áreas metropolitanas, promoviendo la movilidad intraurbana sin cargas adicionales para los ciudadanos.</li> <li>- Exonerar del pago de peajes a residentes que se desplacen a diario por trabajo o estudio a municipios colindantes con peajes intermedios, fomentando la movilidad y la integración regional.</li> </ul> <p><b>4. Justificación</b></p> <p><b>4.1. Enfaticar e incentivar el cobro de peajes por medios electrónico:</b></p>	<p>Los sistemas electrónicos de cobro de peaje han revolucionado la forma en que se financió la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras viales en distintos países del mundo. Desde su introducción a finales del siglo XX, estos sistemas han demostrado ser una herramienta eficaz para mejorar la eficiencia y la seguridad en las carreteras, así como para reducir los costos y minimizar los efectos medioambientales.</p> <p>Uno de los principales beneficios de los sistemas electrónicos de cobro de peaje es su capacidad para reducir los costos administrativos y operativos asociados con la gestión de los peajes. En lugar de tener que instalar y mantener barreras de peaje y contratar personal para cobrar los peajes, los sistemas electrónicos permiten que los conductores paguen sus peajes de forma automática a través de dispositivos instalados en sus vehículos. Esto no solo reduce los costos de operación, sino que también reduce los tiempos de espera y mejora la fluidez del tráfico en las carreteras.</p> <p>Otro beneficio importante de los sistemas electrónicos de cobro de peaje es su capacidad para mejorar la seguridad en las carreteras. Al agilizar el tiempo en que se paga el peaje, se reduce también el riesgo de accidentes causados por la congestión del tráfico que suele generarse en estos puntos. Además, los sistemas electrónicos permiten que los conductores paguen sus peajes sin tener que detenerse, lo que reduce el riesgo de colisiones y otros accidentes.</p> <p>Además de mejorar la eficiencia en el cobro y la seguridad en las carreteras, los sistemas de cobro electrónicos de peaje también tienen beneficios ambientales significativos. Al reducir la congestión del tráfico en los peajes, se reduce la emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos. Además, al permitir que los conductores paguen sus peajes sin tener que detenerse, se reduce el consumo de combustible y se mejora la eficiencia energética de los vehículos.</p> <p>Según una evaluación de la implementación del sistema de recaudo electrónico de peajes en las carreteras nacionales de Colombia, realizado por la Universidad Militar de Nueva Granada en el 2015, este tipo sistemas no solo optimizan el recaudo, si</p>
<p>no también el uso de las vías, mejora el servicio a los usuarios y agiliza el paso por las estaciones de peaje, eliminando las demoras ocasionadas por la detención de los vehículos y las filas que se generan. Además, se menciona que los usuarios tienen la comodidad de efectuar sus pagos de manera flexible, ya que se pueden realizar con cualquier medio de pago, incluyendo las transferencias electrónicas de fondos.</p> <p>En cuanto a los beneficios económicos y sociales, se menciona que la implementación de un sistema de recaudo electrónico de peajes podría reducir los sobrecostos que asumen los usuarios de las carreteras nacionales en Colombia, generados en los tiempos incurridos en el paso por las estaciones de peaje. También se destaca que este sistema reduce considerablemente los costos de operación, teniendo como resultado una mayor rentabilidad para las empresas concesionarias y posibilita una reducción en los costos para los usuarios viales. La adopción de un sistema de recaudo electrónico de peajes en Colombia trae consigo importantes beneficios económicos y sociales.</p> <p><b>4.2. Limitar y regular el aumento en la cantidad de peajes y el incremento en sus costos:</b></p> <p>El incremento constante de los peajes y su impacto en la economía y movilidad urbana han sido temas de debate en la sociedad contemporánea. La preocupación por los costos de peaje exorbitantes ha generado interrogantes sobre la equidad y sostenibilidad de dichas tarifas. En este contexto, la presente exposición aborda la relevante cuestión de vincular el aumento de los peajes al Índice de Precios al Consumidor (IPC), pues, el incremento de los peajes por encima de la tasa de variación del IPC impacta adversamente el poder adquisitivo de los conductores. Cuando los costos del peaje experimentan un alza desproporcionada, los ciudadanos se ven compelidos a desembolsar sumas adicionales en sus desplazamientos cotidianos, repercutiendo directamente en su capacidad para atender otras necesidades primordiales. El incremento del costo de vida y de los gastos de movilidad puede generar consecuencias adversas sobre la economía</p>	<p>doméstica, proyectándose como una amenaza latente para el bienestar general de la sociedad.</p> <p>Sumado a ello, la elevada tarificación de los peajes puede generar un impacto negativo sobre la actividad económica. Emprendedores y empresas de transporte de mercancías, por ejemplo, enfrentan una escalada en sus costos operativos, la cual podría traducirse en un aumento de precios de bienes y servicios. Esta circunstancia engendrará una cadena de efectos en la economía, afectando a los consumidores, quienes verían mermada su capacidad de adquisición. Así pues, establecer un vínculo entre el aumento tarifario de los peajes y el IPC permitiría salvaguardar un equilibrio en los precios, a la par que evitaría efectos desfavorables sobre la economía en su conjunto.</p> <p>Por otra parte, el control del aumento de los peajes posibilitará un acceso más equitativo a servicios públicos de transporte. Los peajes, con frecuencia, constituyen una fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura y transporte. Si sus costos experimentan un ascenso desmesurado, es probable que las inversiones en proyectos de infraestructura se vean restringidas, lo que podría incidir negativamente en la calidad y disponibilidad de las vías y servicios de transporte público. Mediante la implementación de ajustes en consonancia con el IPC, es factible continuar financiando iniciativas de relevancia sin que ello implique una carga excesiva para los ciudadanos.</p> <p>Además, es importante destacar que la vinculación del aumento de los peajes al IPC potencia el fomento de medios de transporte público y alternativos más sostenibles. La imposición de tarifas prohibitivas podría incitar a una parte considerable de la población a reducir la frecuencia de desplazamientos vehiculares o a optar por modalidades de transporte más amigables con el entorno, tales como el transporte público, el ciclismo o el desplazamiento peatonal. En consecuencia, se generarían impactos positivos en términos de descongestión vehicular y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, redundando en una mejora sustancial de la calidad del aire y una mitigación del impacto medioambiental.</p>

En conclusión, el control riguroso del aumento de los peajes y su ajuste en línea con la variación del IPC representa una medida razonada y encomiable en beneficio del bienestar social. Mediante esta aproximación, se aliviaría la carga financiera sobre los usuarios viales, se prevenirán efectos perniciosos sobre la economía y se fomentaría la adopción de medios de transporte más sostenibles. El manejo responsable y diligente de las tarifas de peaje se erige como un pilar fundamental para garantizar una movilidad urbana eficiente, equitativa y sostenible en nuestras urbes y vías de comunicación.

**4.3. De la Tarifa diferencial a la exoneración del cobro:**

En esencia, la tarifa diferencial en los peajes para aquellos individuos que deben transitar diariamente hacia su lugar de trabajo o estudio se fundamenta en el principio de equidad social. Esta medida ha buscado aliviar la carga económica de aquellos que deben utilizar estas vías con regularidad para cubrir necesidades esenciales como el empleo o la educación. Ahora bien, en la actualidad esta tarifa diferencial se ve reflejada en un leve descuento que varía según el municipio y el peaje, pero la carga económica sigue existiendo.

La transición de una tarifa diferencial en el cobro de peajes, para aquellos que deben usar estas vías a diario por motivos laborales o educativos, a una exoneración del cobro puede resultar altamente beneficioso, en tanto que alivia la carga económica de estos usuarios viales, propiciando un panorama equitativo en razón del acceso al trabajo y la educación. Así mismo, este panorama facilita la movilidad laboral y académica, en tanto que soluciona uno de los mayores problemas a la hora de acceder a empleos y oportunidades de estudio en municipios distintos a los de su residencia.

Además, la exoneración de peajes para este grupo de usuarios tendría un impacto positivo en el desarrollo regional, especialmente en áreas rurales o municipios cercanos a centros urbanos con peajes intermedios. La facilidad para movilizarse sin el pago de peajes podría atraer a trabajadores y estudiantes hacia estas regiones, generando una dinamización económica y un mayor acceso a empleo y educación, fortaleciendo además la cohesión territorial.

**4.4. Respetto a la prohibición de los Peajes Urbanos**

Los peajes urbanos han sido objeto de controversia debido a que obstaculizan la movilidad dentro de las ciudades, así mismo pueden tener un impacto negativo en la competitividad del comercio y la industria, ya que incrementan los costos logísticos, así como encarecen el transporte de mercancías.

Por su parte, los primeros afectados suelen ser los ciudadanos, particularmente los de menores recursos, pues la existencia de estos en una ciudad supone el establecimiento de barreras económicas para la movilidad. Es por ello que la prohibición de estos peajes resultaría altamente beneficiosa, en razón de la movilidad, la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos.

**4.5 Distancia mínima entre casetas de peaje**

Establecer una distancia obligatoria entre las casetas de peaje puede contribuir significativamente a una gestión más eficiente y equilibrada del tránsito vehicular. La acumulación excesiva de peajes en una distancia corta podría dar lugar a retrasos innecesarios y aumentar los costos de viaje, obstaculizando el flujo libre y eficiente de mercancías y personas. Al imponer un límite mínimo en la proximidad de los peajes, se permite una mejor planificación y distribución de estos puntos de cobro, garantizando que la red vial sea utilizada de manera óptima y evitando la congestión innecesaria.

Además de los beneficios en términos de tráfico, una distancia mínima obligatoria entre los peajes refuerza la equidad y transparencia en la recaudación de tarifas. Al garantizar una distribución uniforme y predecible de los peajes, los conductores pueden planificar sus viajes con mayor certeza y comprender claramente cómo y por qué se les cobra. Esto también permite una evaluación más justa y precisa del valor entregado en términos de mantenimiento y mejora de las carreteras, lo que

conduce a una mayor confianza y aceptación del sistema de peaje por parte de los usuarios y la sociedad en general.

**5. Antecedentes**

En los últimos cinco años al congreso de la república se han radicado 15 proyectos de ley relacionados con el tema de peajes, lo que denota la existencia de una problemática relacionada con el tema y una demanda de la ciudadanía por encontrar una solución. En la siguiente tabla se enuncian y describen los proyectos de ley:

Proyectos de ley radicados (últimos 5 años) sobre tema de peajes			
Número del Proyecto de Ley	Título	Objeto	Estado
06/17 senado	"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 787 de 2002. [Descuento nocturno en peajes]"	Los vehículos que circulen entre las 22:00 horas y las 5:00 horas del día siguiente, tendrán un descuento de hasta el 30% sobre el valor de la tarifa plena del peaje para las vías nacionales de primera y segunda generación, y de hasta el 15% sobre el valor de la tarifa plena del peaje para las vías nacionales de tercera y cuarta generación.	Archivado
24/17 Cámara	"Por medio de la cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se dictan otras"	La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 105 de 1993 en lo referente a la	Archivado

	disposiciones. [Peajes y ciclo infraestructura]"	destinación de los recursos del peaje para financiar proyectos de ciclo-infraestructura en todo el país y con ello, apoyar la práctica del ciclismo deportivo de carretera.	
200/17 Cámara	"Por medio de la cual se crea el artículo 32A de la ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones. [Eficiencia en el recaudo de peajes]"	En los contratos de concesión para obras de infraestructura vial, la entidad estatal concedente deberá establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje, en la que se establezca que en la etapa de operación y mantenimiento de la vía el concesionario deberá garantizar una eficiencia en el recaudo de la tasa, y adoptar las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros contados desde la cabina de cobro.	Archivado
261/18 Cámara	"Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de establecimiento de peajes en la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial de"	El presente proyecto de ley busca corregir una injusticia que se comete con los municipios de Colombia cuando dentro de la estructuración de los sitios de ubicación de peajes en las vías nacionales se	Archivado

	transporte que benefician al crecimiento urbano de los municipios colombianos y se dictan otras normas. [Peajes]"	afectan inmensamente la proyección del desarrollo urbano y socioeconómico de estas entidades territoriales. Con el fin de dar claridad a la justificación del proyecto, dividiremos la presentación en tres (3) partes: la primera, la normativa jurídica que regula los peajes; la segunda, el proceso de expansión urbano y socioeconómico de los municipios de Colombia y la afectación que sobre ese proceso afectan la ubicación de ciertos peajes y, por último, alternativas de solución con el presente proyecto de ley.	
204/18 Cámara	"Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 la Ley 105 de 1993 en relación a la ubicación y reubicación de peajes y el establecimiento de tasas y tarifas [Reglamentación peajes]"	Este proyecto de ley busca complementar con cinco aspectos los elementos estructurantes establecidos en el capítulo III de la ley 105 de 1993 en relación con los recursos para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte. La adición de estos elementos enriquece los mecanismos contemplados en dicha norma y además permiten que el peaje como	Archivado

		herramienta de financiación de la construcción, conservación y rehabilitación de la malla vial continúe siendo efectiva.	
183/18 Senado	"Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 la Ley 105 de 1993 en relación a la ubicación y reubicación de peajes y el establecimiento de tasas y tarifas. [Ubicación de peajes]"	Este proyecto de ley busca que las tarifas de los peajes sean diferenciadas; que sea obligatorio el establecimiento de tasas o tarifas de peaje diferenciales para los residentes en la zona donde sean ubicadas las estaciones de cobro; que para determinar la ubicación de un peaje se tenga en cuenta la categoría del o de los municipios; que en ningún caso se pueda determinar la ubicación de las estaciones de cobro sin la presentación de los estudios socioeconómicos respectivos y su socialización con las comunidades. Y, por último, que para poder ordenar el traslado de una estación de peaje de un punto a otro, la Nación deberá primero determinar las exenciones o tarifas diferenciales para la comunidad que resulte afectada con el traslado.	Archivado

299/18 Cámara	"Por medio del cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se dictan medidas en relación con los peajes. [Regulación peajes]"	La presente ley tiene por objeto diseñar una regulación mínima que evite abusos al momento de establecer tarifas e infraestructura de peajes de carreteras.	Archivado
25/19 Cámara	"Por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes. [Costo peajes]"	La presente ley tiene por objeto diseñar una regulación mínima que evite abusos al momento de establecer tarifas e infraestructura de peajes de carreteras.	Archivado
62/19 Cámara	"Por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones. [Tarifa de HR s peajes]"	El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir el impacto económico y social para las personas que se ven afectadas como consecuencia del cierre de las vías terrestres en Colombia.	Archivado
254/19 Cámara	"Por medio de la cual se exceptúa del pago de tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación a las ambulancias, sean de carácter público o privado, en todo el territorio nacional.	La excepción del pago del peaje por parte de las ambulancias únicamente se hará efectiva en las cosas de cumplimiento de su labor.	Archivado

	[Ambulancias exentas de peaje]"		
96/20 Cámara	"Por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes. [Peajes]"	La presente ley tiene por objeto diseñar una regulación mínima para la reestructuración en término de tarifas e infraestructura de los diferentes peajes de concesiones privadas, públicas o mixtas de las carreteras nacionales, generando consigo las disposiciones necesarias para evitar abusos en materia de cobro y frecuencia de cobro para los usuarios de las vías primarias y secundarias del país.	Archivado
170/20 Cámara	"Por medio de la cual se incentiva la movilidad híbrida en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. [Incentiva la movilidad híbrida]"	Con el presente proyecto de ley se pretende incentivar la movilidad híbrida en el territorio nacional, otorgando beneficios como reducción en las tarifas de peaje, en el SOAT, en la revisión técnico-mecánica y en espacios especiales para parqueo, entre otros, a los propietarios de los vehículos híbridos. Será el Ministerio de Transporte quien deberá otorgar una etiqueta ambiental como distintivo	Archivado

		para acceder a dichos beneficios.	
222/20 Cámara	"Por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones. [Reducción del pago de peajes para afectados]"	El objeto del presente proyecto de ley es contribuir a reducir los efectos económicos que acarrea el cierre de las vías en Colombia a través de la reducción del pago de peajes por vías alternas para los vehículos provenientes de las ciudades afectadas y la exención de pago de los peajes de retorno cuando se verifique un cierre de las vías para los vehículos que se encuentren transitando en la misma y que decidan no esperar la reapertura.	Archivado
602/21 Cámara	"Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte. [Reestructura la política tarifaria de los peajes]"	La presente ley crea lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.	Archivado

212/21 Senado	"Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 105 de 1993 con relación a los peajes de infraestructura de transporte - modo carretero a cargo de la Nación, sus especificaciones en términos de calidad y se dictan otras disposiciones. [Peajes]"	La presente ley tiene por objeto diseñar una política integral de peajes de infraestructura de transporte-modo carretero a cargo de la Nación, con el fin de velar por el adecuado cumplimiento de estándares técnicos y socioeconómicos a la hora de definir las tarifas de los peajes de carreteras.	Archivado
------------------	--	--	-----------

**6. Fundamento Jurídico**

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento jurídico en los principios y preceptos consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991, así como en las normas y tratados internacionales suscritos por el país en materia de infraestructura vial, movilidad y desarrollo sostenible.

Según el artículo 13 de la Constitución todas las personas son iguales ante la ley y prohibió la discriminación por cualquier motivo. En este contexto, el proyecto busca promover la equidad vial al establecer criterios que beneficien a los usuarios viales, evitando cargas económicas desproporcionadas y asegurando un acceso equitativo a la infraestructura vial en todo el territorio colombiano. Así mismo, en su Artículo 24 establece que todos los colombianos tienen derecho a circular libremente por el territorio nacional, siendo responsabilidad del estado garantizar la efectividad de estos derechos, tal y como lo aclara en el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

A su vez, el artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa debe realizarse con base en los principios de eficiencia, economía, celeridad y calidad, por lo cual resulta pertinente darle fuerza de Ley a la obligatoriedad de implementar el sistema de recaudo electrónico de peajes mediante el uso de dispositivos TAG, a su vez que se genere un incentivo para que los usuarios viales tiendan a usar este sistema, pues de esta forma se optimiza la gestión del cobro, reduciendo costos de operación y evitando la evasión, lo que se traduce en una mayor eficiencia en la recaudación y en el mantenimiento de la infraestructura vial.

Este proyecto de ley armoniza con los principios de la Constitución, en especial con el artículo 334, que establece la intervención del Estado en la economía para promover el desarrollo equitativo y sostenible del país. La regulación del cobro de peajes, limitando incrementos y prohibiendo peajes internos, se enmarca en el objetivo de asegurar una movilidad equitativa y accesible para todos los ciudadanos.

En conclusión, el fundamento jurídico del proyecto de ley se sustenta en los principios constitucionales de equidad, transparencia, participación ciudadana y eficiencia, enmarcándose así dentro del ordenamiento jurídico del país y busca fortalecer la infraestructura vial y mejorar la movilidad en Colombia, asegurando una gestión más transparente y equitativa de los recursos recaudados a través de los peajes.

**7. Modificaciones**

En el siguiente cuadro se mostrarán los artículos de leyes vigentes que este proyecto de ley busca modificar en favor de la ciudadanía:

Ley Actual	Proyecto de Ley Propuesto	Observaciones
Ley 787 de 2002, "Por la cual se modifica	Artículo 3°. <b>Incremento tarifario de peajes.</b>	Con este párrafo se busca limitar el aumento

parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993". Artículo 1°. Modificase parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, el cual quedará así: Artículo 21. <i>Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.</i> Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional	Adiciona un párrafo al artículo 1° de la ley 787 de 2002, el cual quedará así: "Parágrafo 5°. El incremento tarifario de los peajes solo se podrá realizar una vez anualmente y no podrá ser superior al Índice del Consumidor -IPC- de la vigencia a realizar."	en los precios de los peajes, estableciendo que estos solo podrán incrementar máximo una vez cada año, además de que este aumento deberá ser igual al incremento del IPC, asegurándose así de que la ciudadanía no se vea afectada en mayor medida por este incremento.
---	---	---

<p>de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos</p>			<p>de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS), Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características</p>		
<p>vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</p> <p>Parágrafo 1°. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiarse recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>Parágrafo 2°. Reglamentado por la Resolución del Ministerio de Transporte 5675 de 2003 Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas,</p>			<p>estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen.</p> <p>Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>Parágrafo 3°. Fácultese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.</p> <p>Parágrafo 4°. Se entiende también las vías "Concesionadas"</p>		
			<p><b>Ley 1508 de 2012</b></p> <p><b>Artículo 6.</b> Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada. Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de treinta (30) años,</p>	<p><b>Artículo 5°</b> Modifíquese el Artículo 6 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 6.</b> Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada. Los contratos para la ejecución de</p>	<p>Se propone aumentar de treinta (30) a cincuenta (50) el plazo máximo de los proyectos de asociación público - privada, para así poder reducir el costo del peaje sin que se genere un déficit en razón del costo de las vías, su manutención y operación.</p>

<p>incluidas prórrogas.</p> <p>Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</p>	<p>proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de cincuenta (50) años, incluidas prórrogas.</p> <p>Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</p>
---	--

**8. Impacto Fiscal**

De conformidad con lo establecido artículo 7° 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 a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es

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." (Resaltado fuera de texto).

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

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

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo,

relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

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

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

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

afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

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

**9. Descripción del Proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad abordar la problemática existente en materia de peajes en el territorio colombiano y propender por la equidad vial, buscando garantizar una red vial más eficiente, sostenible y justa para todos los ciudadanos y usuarios de la infraestructura vial en el país. A través de una serie de disposiciones, este proyecto pretende establecer un marco normativo que regule el cobro de peajes, promoviendo la transparencia en la gestión de los recursos recaudados y fomentando la participación ciudadana en la toma de decisiones, con el objetivo de impulsar el desarrollo socioeconómico de Colombia.

Como primera medida, se plantea una estrategia de descuento para incentivar el uso del sistema de recaudo electrónico de peajes mediante el uso de dispositivos TAG. Este mecanismo moderno y eficiente permitirá agilizar el paso vehicular en los puntos de peaje, reduciendo considerablemente los tiempos de espera y mejorando la experiencia de los usuarios. El TAG, instalado en el parabrisas delantero de los vehículos, estará asociado al número de placa y un método de pago bancario, lo que permitirá un cobro automático al escanear el código del dispositivo en el peaje correspondiente. El descuento que se otorgará por el uso del método electrónico será del 10% sobre el valor a pagar en efectivo, aplicable a todas las categorías de usuarios. Esta medida incentivará el uso del TAG, generando un impacto positivo en la fluidez del tráfico vehicular y en la disminución de la congestión en las vías.

<p>Así mismo, el proyecto de ley propone limitar el incremento tarifario de los peajes a un ajuste anual basado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC). De esta manera, se evitarán aumentos desproporcionados y se brindará a los usuarios una previsibilidad en los costos asociados al transporte. La vinculación de las tarifas al IPC garantiza que los ajustes sean proporcionales a las variaciones en el costo de vida, evitando que los ciudadanos enfrenten cargas excesivas y protegiendo su capacidad adquisitiva frente a la inflación.</p> <p>Seguido de ello, el proyecto de ley prohíbe el establecimiento de peajes internos en municipios, distritos o áreas metropolitanas. Disposición con la cual se busca salvaguardar la movilidad dentro de los núcleos urbanos y evitar el surgimiento de barreras económicas para los desplazamientos locales. Cabe resaltar que esta prohibición regirá para las nuevas concesiones de peajes, asegurando que futuros proyectos no impongan cargas adicionales a las zonas urbanas.</p> <p>Además, como medida de mitigación a las afectaciones de los usuarios más frecuentes, se establece la exoneración del pago de peajes para los residentes que se desplacen por motivos de trabajo o estudio a municipios colindantes que cuenten con peajes intermedios. Para acceder a esta exoneración, los beneficiarios deberán presentar un certificado de residencia expedido por su municipio de origen, así como un certificado laboral o estudiantil que acredite su lugar de trabajo o estudio. Esta medida busca reducir la carga económica para los trabajadores y estudiantes que deben atravesar peajes de manera frecuente para llegar a sus destinos, incentivando así la movilidad laboral y académica y contribuyendo al desarrollo regional.</p> <p>Además de los objetivos específicos mencionados anteriormente, el proyecto de ley contempla la obligación de presentar informes anuales sobre el estado de las obras, los recursos recaudados y ejecutados, así como el avance en la implementación de tecnologías para el eficiente recaudo de peajes. Estos informes serán presentados en sesión formal de las Comisiones Sextas Conjuntas de Senado y Cámara, y se divulgarán a través de diversos medios de comunicación masivos para informar a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos recaudados.</p>	<p>Para promover la transparencia y la participación ciudadana, se llevarán a cabo audiencias públicas en las cuales se involucrará a los ciudadanos, gremios, sindicatos y representantes de la población afectada. Estas audiencias permitirán analizar los impactos derivados de las concesiones de peajes, así como las estrategias para el desmonte de peajes en el territorio colombiano. La convocatoria a estas audiencias será abierta y se publicará con tres meses de antelación, asegurando la participación activa de todos los interesados.</p> <p>Finalmente, el proyecto de ley establece que ninguna información relacionada con las concesiones de peajes podrá ser privada o reservada, tanto por parte de las instituciones públicas encargadas como de las empresas concesionarias. Esta disposición garantiza el acceso a la información para todos los ciudadanos, promoviendo la transparencia en la gestión y el manejo de los recursos recaudados a través de los peajes.</p> <p>En resumen, el proyecto de ley "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de Peajes y se propende por la equidad vial" busca establecer un marco normativo que promueva una gestión más transparente, equitativa y eficiente de los peajes en Colombia. A través de la implementación del recaudo electrónico, la limitación del incremento tarifario, la prohibición de peajes internos y la exoneración para residentes, se aspira a mejorar la movilidad, reducir costos y promover el desarrollo socioeconómico del país. Sin dejar a un lado la participación ciudadana y la rendición de cuentas, las cuales serán fundamentales para garantizar el éxito de esta iniciativa, construyendo una Colombia con una red vial equitativa, moderna y sostenible para el bienestar de todos sus ciudadanos.</p> <p><b>10. Estudio de conflicto de interés</b></p> <p>De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:</p>
<p>Se presume que tienen conflicto de interés a esta iniciativa de ley todo congresista que haya recibido financiación para su campaña por parte de una empresa que participe o tenga concesionado peajes sobre el territorio colombiano, asimismo si su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil se benefician de este tipo de empresas.</p> <p>Sin embargo, se debe tener presente que, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.</p> <p><b>11. Consideraciones Finales</b></p> <p>En el marco de una problemática vial que afecta la movilidad y el desarrollo socioeconómico de Colombia, se presenta ante este honorable Congreso el proyecto de ley "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de Peajes y se propende por la equidad vial". Este proyecto tiene como propósito central establecer un marco normativo que regule el cobro de peajes en el país, promoviendo la equidad en el acceso a la infraestructura vial, la transparencia en la gestión de los recursos recaudados y la participación ciudadana en la toma de decisiones.</p> <p>El proyecto se fundamenta en la necesidad de abordar una problemática creciente relacionada con la cantidad y el costo de los peajes en Colombia. La proliferación de puntos de peaje ha generado inquietud y malestar entre los ciudadanos, afectando la movilidad y generando costos adicionales para los usuarios viales. Además, el incremento tarifario sin justificación clara ha despertado desconfianza sobre el uso y destino de los recursos recaudados, lo que ha generado una demanda de mayor transparencia en la gestión de los peajes.</p> <p>En este contexto, se plantean soluciones concretas para enfrentar estos desafíos, como lo son, el incentivo al uso del sistema de recaudo electrónico de peajes mediante el uso de dispositivos TAG, que permitirá una gestión más eficiente y</p>	<p>transparente, agilizando el tránsito vehicular y reduciendo las demoras en los puntos de recaudo, junto con el descuento del 10% en el pago mediante el método electrónico incentivará su uso, lo que se traducirá en una mayor fluidez en las vías y una reducción en los costos de operación.</p> <p>Así mismo, limitar el incremento tarifario anual vinculado al Índice de Precios al Consumidor (IPC) garantizará que los ajustes sean proporcionales a las variaciones en el costo de vida, evitando aumentos desproporcionados y brindando certidumbre a los usuarios en sus desplazamientos y ayudará a que los ciudadanos no se vean sometidos a cargas económicas excesivas y protegerá su capacidad adquisitiva frente a la inflación.</p> <p>Por otro lado, la prohibición de peajes internos en municipios, distritos o áreas metropolitanas preservará la movilidad dentro de los núcleos urbanos, eliminando barreras económicas para los desplazamientos locales y fomentando la accesibilidad y el desarrollo de las ciudades. Esta disposición asegura que los ciudadanos no enfrenten cargos adicionales al desplazarse dentro de sus propias localidades, promoviendo la equidad y la accesibilidad en el transporte.</p> <p>Además, la exoneración del pago de peajes para los residentes que se desplacen por motivos laborales o educativos hacia municipios colindantes con peajes intermedios constituye una medida de apoyo a la movilidad laboral y académica, incentivando el desarrollo regional y fomentando la equidad en el acceso a la infraestructura vial.</p> <p>El proyecto de ley también se fundamenta en el principio de transparencia, garantizando la rendición de cuentas y la accesibilidad a la información sobre las concesiones de peajes. La presentación de informes anuales sobre el estado de las obras, los recursos recaudados y ejecutados, así como el avance en la utilización de tecnologías para el recaudo eficiente, asegurará una gestión más transparente y eficiente de los recursos públicos.</p> <p>La realización de audiencias públicas, en las cuales se involucre a la ciudadanía, gremios, sindicatos y representantes de la población afectada, permitirá una</p>

participación activa en el análisis de los impactos de las concesiones de peajes y en la elaboración de estrategias para su desmonte. Esta participación ciudadana fortalecerá el proceso de toma de decisiones y garantizará que las políticas implementadas sean más efectivas y acordes a las necesidades de la población.

En síntesis, el proyecto de ley "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de Peajes y se propende por la equidad vial" representa una oportunidad única para enfrentar la problemática de los peajes en Colombia, estableciendo un marco normativo que promueva la equidad en el acceso a la infraestructura vial, la transparencia en la gestión de los recursos recaudados y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Mediante la implementación del recaudo electrónico, la limitación de los incrementos tarifarios, la prohibición de peajes internos y la exoneración para residentes, se aspira a mejorar la movilidad, reducir costos y promover el desarrollo socioeconómico del país.

En un país diverso y en constante evolución como Colombia, es crucial adoptar medidas que impulsen el progreso y la equidad en todas las esferas de la sociedad. Este proyecto de ley se presenta como una herramienta indispensable para avanzar hacia una red vial más equitativa, moderna y sostenible, en la que todos los ciudadanos puedan disfrutar de una movilidad eficiente y accesible, contribuyendo así al desarrollo integral de la nación.

En virtud de los fundamentos jurídicos y sociales expuestos, confiamos en que este honorable Congreso aprobará el proyecto de ley "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de Peajes y se propende por la equidad vial", dando un paso trascendental hacia un futuro vial más justo y próspero para Colombia. La implementación de estas medidas contribuirá a forjar una sociedad más equitativa, conectada y competitiva, en la que todos los ciudadanos gocen de una movilidad digna y se promueva un desarrollo sostenible y equitativo en todo el territorio nacional.

12. Bibliografía

- Saldaña P. et all (2012) SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE COBRO DE PEAJE: LA EXPERIENCIA EUROPEA, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid España, disponible en: [https://oa.upm.es/21175/1/INVE\\_MEM\\_2012\\_128972.pdf](https://oa.upm.es/21175/1/INVE_MEM_2012_128972.pdf)
- Herrera L. (2015) EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RECAUDO ELECTRÓNICO DE PEAJES EN LAS CARRETERAS NACIONALES DE COLOMBIA, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ingeniería, Repositorio Documental UMNG, Bogota Colombia, Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/143448365.pdf>
- Farieta D. et all (2015) ESTUDIO DE VIABILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PEAJES ELECTRÓNICOS CON SISTEMA FREE FLOW COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN DE MOVILIDAD URBANA EN EL PEAJE CHUSACÁ, Universidad La Gran Colombia, Facultad de Ingeniería Civil, Bogota Colombia, Disponible en: [https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3432/Estudio\\_viabilidad\\_Implementaci%C3%B3n\\_peajeselectronicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3432/Estudio_viabilidad_Implementaci%C3%B3n_peajeselectronicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ANDI (2015) Analisis de Implementacion de Peajes Electronicos, Boletin 09 - 225, Gerencia de Logística Transporte e Infraestructura, Disponible en: <https://www.andi.com.co/Uploads/Bolet%C3%ADn%2009%20-%20225.%20An%C3%A1lisis%20implementaci%C3%B3n%20de%20peajes%20electr%C3%B3nicos.pdf>
- Fuentes R (2018) UN MODELO DE TARIFICACIÓN ÓPTIMA CONSIDERANDO COSTOS SOCIALES INTEGRALES Y POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA, Universidad del Norte, Division de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Barranquilla Colombia, Disponible en: <https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8204/133155.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- ANDI (2023) BOLETIN QUINQUENAL, Boletin 1-375 Peajes via Panamericana, Gerencia, Logística, Transporte e Infraestructura, ENERO 20 DE 2023, NÚMERO 1 - 375, Disponible en: <https://www.andi.com.co/Uploads/Bolet%C3%ADn%201-375%20Peajes.%20V%C3%ADa%20Panamericana.%20ICTC%20ISE.pdf>
- Vargas M. & Guzman I. (2015) ESTUDIO DE CAPACIDAD DE ESTACIONES DE PEAJE: CASO CONCESIÓN BOGOTÁ – GIRARDOT, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Estudio a Distancia - FAEDIS, Bogota, Colombia, Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13804/Estudio%20de%20capacidad%20en%20estaciones%20de%20peaje%20260315.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 90 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Héctor Alex Flores

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1067 - Lunes, 14 de agosto de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

**Págs.**

Proyecto de Ley Estatutaria Número 86 de 2023 Senado, por la cual se modifica la Ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud. ....	1
Proyecto de Ley Estatutaria número 87 de 2023 Senado, por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	11

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 89 de 2023 Senado, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de Ley número 90 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la administración y operación en materia de peajes, se promueve la equidad vial y se dictan otras disposiciones. ....	24