



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1126

Bogotá, D. C., jueves, 8 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE  
2024 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan disposiciones que faciliten el acceso a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, transformando a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), en el ministerio para la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.*

“El Congreso de Colombia,

DECRETA”:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones que faciliten el acceso a la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, transformando a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), en el Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado.

**Artículo 2º. Naturaleza y denominación del ministerio para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.** Transfórmese a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), en el Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado, como organismo principal de la administración pública, del nivel central, que coordinará el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado y la ejecución e implementación de la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, en los términos establecidos en la ley

**Artículo 3º. Misión institucional.** El Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las

Víctimas del Conflicto Armado tendrá como misión formular, orientar, dirigir, ejecutar y controlar por vía general la política pública y los planes, programas y proyectos en materia de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011, las normas que la prorroguen (Ley 2078 de 2021), modifiquen o complementen, los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011; así como lo establecido en lo pertinente en la Ley 975 de 2011.

El Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado coordinará el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y establecerá las directrices relacionadas con la reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado de todas las entidades encargadas por la Ley 1448 de 2011, normas que la prorroguen (Ley 2078 de 2021), modifiquen o complementen; y los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, además de lo pactado en los Acuerdos de Paz, y en lo pertinente en la Ley 975 de 2011.

Inicialmente, el Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado tendrá el mismo presupuesto asignado en el Presupuesto General de la Nación a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, vigente en la fecha de promulgación de la presente ley.

**Artículo 4º. Funciones del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.** Para el cumplimiento de su misión, el Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado cumplirá, además de las atribuidas a los ministerios en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes funciones:

1. Formular la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.
2. Dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.
2. Orientar y coordinar el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV).
3. Realizar los estudios y análisis de viabilidad, estabilidad y equilibrio financiero de los recursos asignados a la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.
4. Administrar los recursos que destine el Gobierno nacional para promover la sostenibilidad financiera de la política de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado.
5. Promover y gestionar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado la optimización y articulación de la oferta institucional para la atención, asistencia y reparación de 1 a s víctimas.
6. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación a las víctimas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, normas que la prorroguen (Ley 2078 de 2021), modifiquen o complementen y los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.
7. Coordinar la relación entre el Gobierno nacional y los gobiernos de las entidades territoriales, para efectos de atención y reparación de las víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, normas que la prorroguen (Ley 2078 de 2021), modifiquen o complementen; Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, para lo cual participará en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
8. Diseñar y aplicar mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, con enfoque diferencial, en la elaboración de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación.
9. Ejercer la secretaría técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado.
10. Desarrollar estrategias para el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y graves afectaciones del orden público en el marco del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.
11. Adelantar, de acuerdo con sus competencias, acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas, en coordinación con las entidades competentes.
12. Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de los artículos 47, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011 y las normas reglamentarias.
13. Promover la creación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación y gerenciarlos en los términos de la Ley 1448 de 2011.
14. Empezar acciones para brindar atención oportuna y eficaz en emergencias causadas por desplazamientos masivos.
15. Realizar actividades y operaciones especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas y propender por su inclusión en los distintos programas sociales del Gobierno nacional.
16. Gestionar, coordinar y apoyar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.
17. Ejecutar el Programa de Reparación Colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011.
18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas.
19. Diseñar y ejecutar programas de acompañamiento, asistencia y asesoría para la mejor administración e inversión de los recursos que reciban las víctimas a título de indemnización administrativa, siempre que aquellas lo soliciten.
20. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.
21. Operar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a las víctimas.
22. Organizar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de la información.
23. Administrar los fondos, cuentas y recursos a cargo del Ministerio.
23. Presidir las Comisiones que se creen con el objetivo de obtener financiamiento destinado a la reparación integral a las víctimas.
24. Las demás que le sean asignadas conforme a su naturaleza.

**Artículo 5°. Patrimonio del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.** El patrimonio de la Nación-Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado estará constituido por:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo, previa incorporación en el Presupuesto General de la Nación.
3. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
4. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
5. Las donaciones en dinero o en especie que se hagan a la Nación con destino a la atención y reparación de víctimas del conflicto armado.
6. Los activos que le transfieran entidades públicas de cualquier orden.
7. Las demás fuentes de financiación previstas para la atención y reparación a víctimas.
8. Los bienes o recursos que adquiera o reciba a cualquier título.

**Artículo 6°. Estructura del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.** La estructura del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado será la siguiente:

**1. Despacho del ministro(a)**

- 1.1. Oficina Asesora Jurídica
- 1.2. Oficina Asesora de Planeación
- 1.3. Oficina de Tecnologías de la Información
- 1.4. Oficina Asesora de Comunicaciones
- 1.5. Oficina de Control Interno

**2. Despacho del viceministro(a)**

**2.1. Dirección de Gestión Interinstitucional**

- 2.1.2. Subdirección de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas
- 2.1.3. Subdirección de Coordinación Nación-Territorio
- 2.1.4. Subdirección de Participación

**2.2. Dirección de Gestión Social y Humanitaria**

- 2.2.1. Subdirección de Prevención y Emergencias
- 2.2.2. Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria

**2.3. Dirección de Reparación**

- 2.3.1. Subdirección de Reparación Individual
- 2.3.2. Subdirección de Reparación Colectiva

**2.4. Dirección de Registro y Gestión de la Información**

- 2.4.1. Subdirección de Valoración y Registro
- 2.4.2. Subdirección Red Nacional de Información

**2.5. Dirección de Asuntos Étnicos**

**3. Direcciones Territoriales**

**4. Secretaría General**

- 4.1. Dirección de Talento Humano
- 4.2. Dirección Administrativa y Financiera

**5. Órganos de Asesoría y Coordinación**

- 5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
- 5.2. Comisión de Personal.
- 5.3. Comité Institucional de Gestión y Desempeño

**Artículo 7°. Domicilio del ministerio para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.** El Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, tendrá sede principal en la ciudad de Bogotá y ejercerá sus funciones a nivel nacional.

**Artículo 8°. Bienes, derechos y obligaciones del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.** La propiedad de los bienes muebles e inmuebles, de los cuales sea titular la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), quedarán, ope legis, bajo la titularidad del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.

**Artículo 9°. Continuidad de la relación.** De conformidad con la estructura prevista en la presente Ley, el Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales señaladas en el artículo 189 y en la Ley 489 de 1998, procederá a asignar las funciones de sus dependencias y adecuar, de ser necesario, la planta de personal a la nueva naturaleza de la entidad. Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren vinculados, en carrera administrativa o en provisionalidad, a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), quedarán automáticamente incorporados, en la misma calidad, en la planta de personal del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.

**Artículo 10. Derechos y obligaciones litigiosas.** El Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado seguirá con el trámite y representación de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativo, ordinarios, ejecutivos y administrativos en los que sea parte la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), y asumirá las obligaciones derivadas de los mismos.

**Artículo 11. Contratos y convenios vigentes.** Los contratos y convenios vigentes suscritos por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), continuarán ejecutándose por el Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, sin que para ello sea necesario suscripción de documento adicional alguno, diferente a la comunicación a los respectivos contratistas.

**Artículo 12. Ejecución presupuestal y de reservas.** El Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, continuará ejecutando en lo pertinente, las

apropiaciones comprometidas por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV).

**Artículo 13. Ajustes presupuestales en el Sistema Integral de Información financiera, (SIIF).** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes correspondientes para transferir al Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, los recursos aprobados en la ley de presupuesto a favor de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV).

**Artículo 14. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2162 de 2021 y el artículo 15 de la Ley 2281 de 2023, el cual quedará así:**

“**Artículo 17. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios.** El número de Ministerios es de veinte (20). La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Justicia y del Derecho.
5. Ministerio de Defensa Nacional.
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
7. Ministerio de Salud y Protección Social.
8. Ministerio de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado
9. Ministerio de Igualdad y Equidad
10. Ministerio de Trabajo.
11. Ministerio de Minas y Energía.
12. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
13. Ministerio de Educación Nacional.
14. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
15. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
16. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
17. Ministerio de Transporte.
18. Ministerio de Cultura.
19. Ministerio del Deporte.
20. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

**artículo 15. Integración del Sector Administrativo de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado.** EL Sector Administrativo de Atención y Reparación a Víctimas estará integrado por el Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado como cabeza del sector, y las demás entidades que le adscriba o vincule la ley, conforme al artículo 42 de la Ley 489 de 1996, además de las siguientes entidades:

1. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
2. Centro Nacional de Memoria Histórica.

3. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas


**Artículo 16. Articulación entre instancias y sistemas.** El Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado deberá garantizar la articulación efectiva, eficiente y oportuna del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el Sistema Nacional de Personas dada por Desaparecidas (SNB), y los demás que se llegaren a crear relacionados con el propósito de alcanzar la paz y brindar respuestas integrales a las víctimas del conflicto armado.

**Artículo 17. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
**JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No. 3 Antioquia


  
**JHON FREDI VALENCIA CAICEDO**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No. 11 Putumayo

  
**GERSON MONTAÑO ARIZALA**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No. 10 Nariño

  
**WILLIAN FERNEY ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No. 7 Meta y Guaviare

  
**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No. 1 Cauca, Valle y Nariño

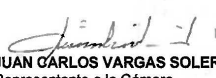
  
**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 CITREP 9 PACIFICO MEDIO

  
**HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz N. 15 Tolima

  
**JHON FREDY NUÑEZ RAMOS**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz No 5 Caquetá- Huila.

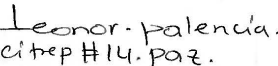
  
**KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE**  
 Representante a la Cámara  
 Curul de Paz N. 2 Arauca

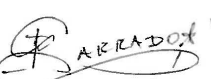
  
**JAMES MOSQUERA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Chocó - Antioquia


  
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
 Representante a la Cámara  
 Citrep No. 13 (Bolívar y Antioquia)

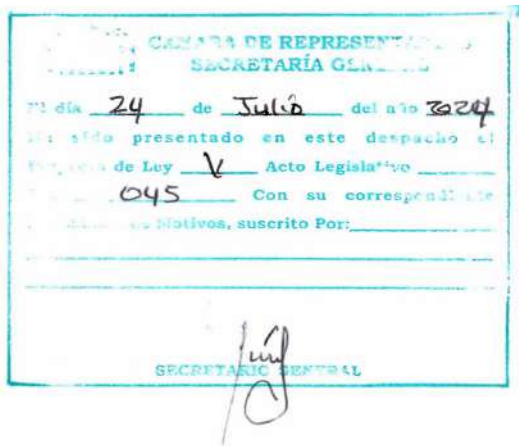
  
**KAREN LÓPEZ**  
**KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR**  
 Representante a la Cámara  
 Citrep No. 16 (Urabá)

  
**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
 Representante a la Cámara  
 Catatumbo

  
**Leonor Valencia**  
 Citrep #14. paz.

  
 \* Gabriel E. Barrantes Durán  
 Rep. Cámara - Dpto. Meta.

  
 H. Torres



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO

El presente proyecto de ley fue construido con el apoyo de los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo de los representantes de las Curules de Paz en el Congreso de la República John Jairo González Agudelo, Jhon Fredi Valencia Caicedo y Gerson Montaña. También se tuvieron en cuenta propuestas de modificación a la Ley 1448 de 2011 que aportaron víctimas del conflicto armado a través de correos electrónicos a la Curul de Paz No. 3 Antioquia, que representa el congresista John Jairo González Agudelo.

En el marco de la creación del presente proyecto, se socializó la iniciativa a la Dirección de la Unidad para las Víctimas, delegaciones del Ministerio público, Mesa Nacional, departamentales y locales de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y víctimas del conflicto armado. Estos aportes permitieron recoger recomendaciones valiosas que han sido integradas al proyecto de ley, con el fin de fortalecer su impacto y asegurar que refleje las necesidades y perspectivas de las víctimas y otros actores involucrados.

Para el articulado, se tomó como ejemplo la **Ley 1967 de 2019**, por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte; **Ley 2162 de 2021**, por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones; Ley 1448 de 2011 (prorrogada por la Ley 2078 de 2021); y los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011; Decretos números 4800 y 4802 de 2011. De igual manera, se tuvieron en cuenta algunas disposiciones contenidas en el **Proyecto de Ley número 257 de 2023, Cámara**, por la cual se modifican y adiciona la Ley 1448 de 2011 y la Ley 975 de 2011 y se dictan otras disposiciones, presentada el día 27 de septiembre de 2023.

Por ello, se dejó la estructura y las funciones de la Unidad para las Víctimas contenidas especialmente en el Decreto número 4802 de 2011, ya que se pretende es transformarla en ministerio, con el mismo presupuesto, pero con el nivel adecuado que la atención y reparación integral a las víctimas requiere.

La Ley 1448 de 2011 diseñó una gran institucionalidad para lograr la atención y reparación a las víctimas del conflicto, pero en la práctica creó una institución de tercer nivel que, aunque puede tener la capacidad técnica, no tiene la capacidad política que la lleve a lograr una articulación adecuada del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto, y obtener los recursos financieros que requiere y demanda la Política de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto, al no participar en el Consejo de Ministros, del que tampoco hace parte el DPS cabeza de Sector de Inclusión Social y Rehabilitación.

El proyecto tiene en cuenta los factores que facilitan y obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su implementación, en lo que corresponde a las entidades que integran el Sistema Nacional para la Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV). De allí que fue necesario revisar las fallas señaladas en la articulación de las entidades que conforman el SNARIV, fallas en las políticas presupuestales de la ley de víctimas, incapacidad institucional del ente coordinador de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto para la implementación de la ley de víctimas y la complejidad de la situación permanente de victimización por el conflicto armado en Colombia que aún persiste.

### 2. OBJETO

La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones que faciliten el acceso a la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, transformando a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), en el Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado.

### 3. ARTICULADO

La presente iniciativa consta de 17 artículos, incluido el de vigencias y derogatorias, con el siguiente contenido:

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Misión Institucional del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 3°. Objeto del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto.

Artículo 4°. Funciones del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 5°. Patrimonio del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 6°. Estructura del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 7°. Domicilio del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 8°. Bienes, Derechos y Obligaciones del Ministerio para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Artículo 9°. Continuidad de la Relación.

Artículo 10. Derechos y Obligaciones Litigiosas.

Artículo 11. Contratos y obligaciones vigentes.

Artículo 12. Ejecución Presupuestal y de Reservas.

Artículo 13. Ajustes presupuestales en el Sistema Integral de Información Financiera, (SIIF).

Artículo 14. Modificación del artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2162 de 2021 y el artículo 15 de la Ley 2281 de 2023, sobre número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios.

Artículo 15. Integración del Sector Administrativo de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado Interno.

Artículo 16. Articulación entre instancias y sistemas.

Artículo 17. Vigencias y derogatorias.

#### **4. ANTECEDENTES DE LA LEY 1448 DE 2011**

Con la Ley 387 de 1997, se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Dicha ley posteriormente es reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001. En este mismo año, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el Decreto número 2007 de 24 de septiembre de 2001, reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Posteriormente, con el Decreto 2131 del 30 de julio de 2003, se reglamentó el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictaron otras disposiciones.

Por su parte la Corte Constitucional en sus diferentes Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ha enfatizado que uno de los principales problemas de la implementación de acciones para atender de manera integral a la población víctima del desplazamiento forzado es la falta de criterios, principios y factores que faciliten la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, es decir, los procedimientos específicos que le permitan al Estado colombiano aplicar los principios de descentralización administrativa atendiendo las capacidades técnicas, presupuestales y administrativas. Posteriormente el Ministerio del Interior y de Justicia, con el Decreto número 250 de febrero 7 de 2005, expide el Plan Nacional para

la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Cuatro años más tarde, el mismo Ministerio Decreto número 1997 de 2009 reglamenta la Ley 1190 de 2008. Esta misma ley fue más tarde reglamentada en su artículo 6° por medio del Decreto 2965 de 2009 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo. A su vez, dicho decreto modifica parcialmente el Decreto número 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

En el Auto 383 de 2010, que se profirió en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se reitera la necesidad urgente e inaplazable de “(...) (iv) determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a la población desplazada (...)”.

La Ley de Víctimas, de origen parlamentario y gubernamental, surgió del proyecto de ley 107 de 2010 (ACUM. PL 85/10 – Cámara) radicado por el ministro del Interior, Senadores y Representantes a la Cámara, cuya primera Audiencia Pública se realizó el 21 de octubre de 2010. Con dicho proyecto se pretendió instituir una política de Estado de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Fue el “resultado de un amplio consenso entre el Gobierno nacional (2010 – 2014), diversos sectores políticos y la sociedad civil, en aras de lograr un amparo integral de las víctimas que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida” (Proyecto de Ley número 107 de 2010).

Dado que dicho Proyecto de Ley número (107 de 2010 – Cámara), incluía un capítulo específico que hacía referencia al Proyecto de Ley número 85 de 2010 – Cámara (Presentado por el Ministerio de Interior y de Justicia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del período 2010 -2014) en la medida en que este último tiene por objeto la restitución de los predios de las víctimas de despojo, motivó, en virtud del artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, la decisión de acumular estas iniciativas.

Los ponentes del proyecto destacaron la presencia permanente y prolongada de grupos armados al margen de la ley y grupos criminales organizados, y como han generado durante décadas violaciones a los derechos humanos con la victimización y el desplazamiento forzado de poblaciones en todo el territorio nacional, lo que contribuyó a una “Deuda” del Estado para con los conciudadanos colombianos. Sugirieron “crear una ley que permita una satisfacción integral, oportuna y plena de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad

y la reparación, respetando siempre las normas Internacionales de los Derechos Humanos”.

Así, con el Proyecto de Ley número 107 de 2010 se pretendió instituir una política de Estado de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En su momento, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), invitó al Gobierno nacional (2010 – 2014) a “conformar un grupo de trabajo interinstitucional que considerara, de manera consensuada, transparente y participativa, reformas estructurales y procedimentales de la Ley 975 de 2005, así, como instrumentos de justicia transicional no judiciales”.

Sin abandonar los esfuerzos frente a los mecanismos para la reintegración a la vida civil de los victimarios comprometidos con el proceso de paz, en el marco de la justicia transicional, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras constituye para el país un marco legal sin precedentes para recomponer el tejido social, adoptando medidas efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado (Ley 1448 de 2011).

## **5. FUNDAMENTOS DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS (LEY 1448 DE 2011)**

El objeto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (artículo 1°) es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, en un marco de justicia transicional, para hacer efectivo sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

Según el artículo 3° de la ley, las víctimas son las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, salvo en el caso de restitución de tierras, que solo será por situaciones presentadas a partir del 1° de enero de 1991 hasta la vigencia de la ley. Son víctimas aquellas que hayan recibido el daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o por violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Además de las víctimas directas, también lo son el o la cónyuge, compañero o compañera permanente y parejas del mismo sexo y el familiar en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. También son víctimas quienes se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente y quienes hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

## **6. LEY DE VÍCTIMAS Y JUSTICIA TRANSICIONAL**

Desde la Ley de Víctimas (artículo 8°) se entiende en la ley por justicia transicional, como los diferentes procesos y mecanismos judiciales

o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales. La ley avanza en el desarrollo del derecho a la reparación de las víctimas, pero no profundiza en relación con los derechos a la verdad y a la justicia.

A la hora de acatar la ley (artículo 9°) las autoridades judiciales y administrativas deben ajustar sus acciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera, para lo cual deberán tener en cuenta:

1. La sostenibilidad fiscal.
2. La magnitud de las consecuencias de las violaciones
3. La naturaleza de las mismas.

La ley motiva el trabajo coordinado de diferentes instituciones estatales. La coordinación interinstitucional implica, el desarrollo del principio de corresponsabilidad, según el cual todas las entidades estatales tienen competencias y responsabilidades para prevenir, proteger, asistir, atender y reparar de manera integral a las víctimas; implica además establecer mecanismos administrativos, presupuestales y de gestión para que estas trabajen de manera armónica y articulada, de conformidad con lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 26 a 28 de la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

## **7. SISTEMANACIONALDEATENCIÓNY REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (SNARIV).**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 159 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV), el cual integra entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial, encargadas de formular y ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas en el restablecimiento y garantía de los derechos de la población víctima. En materia de coordinación intergubernamental uno de los objetivos que le confirió la mencionada Ley al SNARIV es el de “garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas” (Art. 161, núm. 8), así como la de “garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales, y entre estas para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad,

complementariedad y delegación” (Art. 161, núm. 12).

## 8. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

De acuerdo con datos oficiales de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, hasta el 30 de junio de 2024, se registran 9.737.008 víctimas del conflicto armado en todo el territorio nacional<sup>1</sup>, y su crecimiento exponencial hace necesario examinar y ponderar el impacto que esta realidad puede tener sobre las responsabilidades, las finanzas y la capacidad de gestión de la entidad responsable de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto, que además coordina el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto, ya que La Ley 1448 de 2011 fue concebida para atender y reparar aproximadamente a 4.5 millones de víctimas del conflicto armado interno.

De la anterior cifra, 7.651.474 son las “víctimas que cumplen los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley”<sup>2</sup>, y 2.085.354 son sujetos de no atención “víctimas fallecidas, directas de desaparición forzada, homicidio y no activas para la atención, o víctimas que por distintas circunstancias no pueden acceder efectivamente a las medidas de atención y reparación”<sup>3</sup>.

## 9. CREACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y VIGENCIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 “*Crea la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. El Decreto número 4157 de 2011 adscribe la Unidad al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reorganizando el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación<sup>4</sup>.

En enero 8 de 2021 mediante la Ley 2078 de 2021 se prorroga por 10 años la vigencia de la Ley 1448 de 2011 que dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Y de los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011<sup>5</sup>.

El artículo 1° de la Ley 2078 de 2021, justifica la prórroga de estas normas por 10 años atendiendo que “el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera”. El **Proyecto de Ley número 257 de 2023 Cámara, por la cual se modifican y adicionan la Ley 1448 de 2011 y la Ley 975 de 2011 y se dictan otras disposiciones**”, presentada el día 28 de septiembre de 2023, prórroga por 20 años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, a partir de su sanción.

La Ley de Víctimas es un paso importante para la construcción democrática de la paz y la justicia en nuestro país. Los retos no son menores, por ello, la Ley de Víctimas requiere del empeño del Estado en su conjunto y de la sociedad para que cumpla con los objetivos de materializar los derechos de las víctimas a que se conozca la verdad, se haga justicia y se reparen de manera integral (Santamaría, 2011). No obstante, no existe una adecuada institucionalidad para el cumplimiento de sus objetivos, y los recursos destinados presupuestalmente no alcanzan para cubrir la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

Se requiere entonces, contar con un aparato institucional integral y coordinado, que responda de manera inmediata a los requerimientos de las víctimas, desde el contexto local y con la corresponsabilidad de las entidades territoriales.

La estructura, funciones y recursos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corresponde a la de un ministerio, pero en realidad es una entidad de tercer nivel a pesar de la magnitud de la responsabilidad que tiene frente a las víctimas del conflicto armado interno, y los recursos que ejecuta.

## 10. DOCUMENTOS CONPES

Por su parte el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en su documento CONPES 3712 DNP de 2011, fijó los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, en el cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, apoyado en el artículo 19 de dicha ley, cuyo objetivo principal es propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas que se reconocen en el artículo 3° de la misma.

En el documento CONPES 3726 DNP de 2012, se establecen los lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), de acuerdo con los artículos 19, 175 y 182 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 119 y 154 de los Decretos Ley 4634 y 4635 de 2011 relativos a grupos étnicos. En este documento presenta la caracterización general

<sup>1</sup> Personas reconocidas como víctimas e incluidas en el Registro Único de Víctimas RUV, identificadas de manera única ya sea por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos.

<sup>2</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

<sup>3</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

<sup>4</sup> Artículo 1° del Decreto número 4157 de 2011, publicado en el *Diario oficial* número 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

<sup>5</sup> Los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y

4635 de 2011, tendrán vigencia hasta el día 9 de diciembre de 2021.



sobre las víctimas del conflicto, consideraciones sobre la oferta institucional y referentes normativos. El presupuesto que se propone en este documento CONPES, se basa en las orientaciones del documento CONPES 3712 de 2011, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad; las metas e indicadores estratégicos y el mecanismo de seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así, en el documento CONPES 3784 DNP de 2013 se estableció el loable propósito de garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia, reparación integral y contribuir al ejercicio de su ciudadanía plena, en el marco de lo dispuesto en el artículo 177 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (PND).

La Ley 2078 de 2021 prorrogó por 10 años la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, lo que llevó a la expedición del documento CONPES 4031 DE 2021 y somete la propuesta de actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), “*el cual tiene como objetivo principal optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación. Todo, bajo un marco de eficiencia de gasto que oriente la programación presupuestal de la política de acuerdo con la viabilidad del marco de gasto, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

El documento CONPES 4094 de 2022 tiene por objeto implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Esta política se enmarca en los esfuerzos del Gobierno nacional para consolidar una paz con legalidad, concentrándose en las víctimas, atendiendo los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición.

**11. PRESUPUESTO DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS**

El presupuesto asignado año tras año a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas es significativo, como lo demuestra el siguiente gráfico:

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	
2012	\$ 1.850.535.831.960,00
2013	\$ 1.631.733.792.371,00
2014	\$ 1.506.775.305.417,00
2015	\$ 1.712.592.059.275,00
2016	\$ 1.839.309.188.466,00
2017	\$ 1.806.879.474.641,00
2018	\$ 1.863.397.232.260,00
2019	\$ 1.907.997.664.065,00
2020	\$ 1.997.096.572.031,00
2021	\$ 2.099.951.993.686,00
2022	\$ 2.172.135.315.166,00
2023	\$ 2.541.693.329.245,00
2024	\$ 4.356.970.463.925,00

Fuente: Contraloría General de la República

El presupuesto asignado a la Unidad para las Víctimas en 2024 es un billón de pesos superior al asignado a cuatro (4) ministerios juntos, tal y como lo demuestra el siguiente cuadro:

MINISTERIOS (GG)	2021	2022	2023	2024
Ministerio de Justicia	149.143.224.001	180.110.670.511	191.865.060.546	200.486.996.979
Ministerio del Interior	829.948.262.952	1.291.477.605.457	868.810.497.000	1.383.038.450.314
Ministerio de Ciencia	412.035.071.887	330.519.243.272	399.960.584.962	397.875.451.073
Ministerio del Deporte	767.722.084.933	898.228.086.762	946.763.750.815	1.312.540.146.323

Fuente: Contraloría General de la República

El Presupuesto de la Unidad para las Víctimas viene creciendo cada año de la siguiente manera:

Presupuesto PGN - Ejecución 2012 - 2023 Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV)						
Año/Descripción	Apropiación Inicial (\$)	Apropiación Definitiva (\$)	Compromisos (\$)	Obligaciones (\$)	Pagos (\$)	% Ejecución
2012		1.850.536.000.000	1.747.356.000.000	1.731.505.000.000	1.556.481.000.000	93,57
2013		1.631.734.000.000	1.573.349.000.000	1.563.602.000.000		95,82
2014		1.506.775.000.000	1.441.211.000.000	1.433.729.000.000		95,15
2015		1.712.592.000.000	1.644.887.000.000	1.644.658.000.000		96,03
2016	1.839.309.000.000	1.820.316.000.000	1.722.320.000.000	1.389.890.000.000		76,35
2017	1.756.980.000.000	1.806.879.000.000	1.755.888.000.000	1.737.542.000.000		96,16
2018	1.897.652.000.000	1.859.800.000.000	1.750.348.000.000	1.634.759.000.000		87,90
2019	1.904.030.000.000	1.907.998.000.000	1.836.256.000.000	1.714.932.000.000		85,88
2020	2.036.483.000.000	1.997.097.000.000	1.975.810.000.000	1.871.389.000.000		93,71
2021	2.099.951.993.686	2.052.141.993.686	2.043.826.420.440	2.018.083.968.060	2.002.354.033.838	98,34
2022	2.167.547.315.166	2.172.135.315.166	2.150.660.000.000	2.074.320.000.000	2.048.700.000.000	95,50
2023	2.541.693.329.245	2.760.324.329.245	2.664.527.973.601	2.543.058.788.852	2.534.634.718.533	92,13
<b>Total</b>		<b>23.078.348.638.097</b>	<b>22.306.435.394.041</b>	<b>21.857.468.756.912</b>		<b>92,54</b>

Fuente: 2012 – 2020 Informes Gestión UARIV, 2021 – 2022 – 2023 SIF NACIÓN

El informe detallado del presupuesto de la Unidad para las Víctimas vigencias 2022 y 2023 es el siguiente:

INFORME DETALLADO DEL PRESUPUESTO UARIV, VIGENCIAS 2022 Y 2023 Presupuesto UARIV 2022 (Proyectos de inversión y principales rubros de funcionamiento)							
Objeto del gasto	Rubro	Apropiación Inicial (\$)	Apropiación Definitiva (\$)	Compromisos (\$)	Obligaciones (\$)	Pagos (\$)	% Ejecución
Funcionamiento	Fondo para la reparación de las víctimas (art. 54 ley 975 de 2005)	648.372.000.000	648.372.000.000	648.768.096.961	662.820.656.035	628.475.906.752	97,84
Funcionamiento	Sentencias y Conciliaciones	802.000.000	802.000.000	65.848.983	65.848.983	65.848.983	7,30
Inversión	Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional	3.720.861.233	3.720.961.233	3.720.961.112	3.720.961.112	3.720.961.112	100,00
Inversión	Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional	1.547.508.067	1.547.508.067	1.312.636.067	1.312.636.067	1.312.636.067	84,82
Inversión	Implementación de las medidas de reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	683.696.322.457	693.647.225.561	684.230.804.119	684.288.544.198	684.273.947.145	94,48
Inversión	Migramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional	20.562.273.776	20.562.273.776	20.555.835.895	20.555.835.895	20.555.835.895	99,97
Inversión	Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional	16.008.625.836	16.008.625.836	16.001.083.061	16.001.083.061	16.001.083.061	99,96
Inversión	Migramiento de la información del registro único de víctimas nacional	39.469.048.523	44.589.608.709	14.474.476.935	12.719.786.708	12.719.786.708	87,13
Inversión	Implementación de los procesos de retornos, reubicación e integración local de los hogares y comunidades víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Nacional	48.237.743.892	54.165.803.892	53.526.804.582	37.584.283.355	37.585.004.085	69,48
Inversión	Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	79.406.152.176	71.136.668.864	70.753.864.202	65.515.875.376	65.515.875.376	92,10
Inversión	Fortalecimiento de la articulación del sistema nacional de atención y reparación integral de las víctimas SNARIV durante	39.804.530.529	39.804.530.529	3.755.546.313	17.310.032.012	17.309.896.749	87,01



la implementación de la PIVV nacional							
	Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional	434.187.707,20	434.187.707,20	632.498.954,22	482.899.880,00	482.888.428,00	92,48
Inversión	Implementación del plan estratégico de tecnología de información para atención, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	1.285.430.092	1.285.430.092	1.221.823.244	1.221.823.244	1.221.823.244	90,58
Inversión	Fortalecimiento de la gestión institucional y organizacional de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas nacional	3.433.083.851	3.433.083.851	3.421.378.704	3.421.378.704	3.421.378.704	90,86
Inversión	Ampliación de la capacidad tecnológica, uso y gestión de la información orientada a la transformación digital para la atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	1.876.807.026	1.876.807.026	1.862.395.345	1.849.427.522	1.849.427.522	90,88
Inversión	Fortalecimiento a la planeación, operación y seguimiento de la gestión institucional en la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	3.833.016.867	3.833.016.867	3.826.864.289	3.808.913.714	3.809.301.714	90,77

Fuente: Datos SIF – NACIÓN, Construcción DES IS CGR.

Los principales proyectos de inversión y principales rubros de funcionamiento de la UARIV en la vigencia 2023 se detallan a continuación:

Presupuesto UARIV 2023 (Proyectos de Inversión y principales Rubros de Funcionamiento)							
Objeto del Gasto	Rubro	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	% Ejecución
Funcionamiento	Fondos para la reparación de las víctimas (art.54 ley 975 de 2005)	774.875.000.000	934.675.000.000	864.792.700.475	861.602.790.272	854.795.010.822	92,18
Funcionamiento	Sentencias y conciliaciones	902.000.000	7.470.260.780	3.100.468.817	3.100.468.817	1.915.633.317	41,50
Inversión	Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional	32.971.100.061	31.129.346.469	30.052.203.088	28.736.967.662	28.736.967.662	92,81
Inversión	Implementación de los procesos de retornos, reubicación e integración local de los hogares y comunidades víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.	51.004.696.409	48.124.063.715	47.965.435.546	20.993.058.668	20.091.172.071	48,82
Inversión	Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	97.926.691.915	95.324.001.885	92.976.241.816	88.491.349.737	86.491.349.737	90,73
Inversión	Fortalecimiento de la articulación del sistema nacional de atención y reparación integral de las víctimas SNARIV durante la implementación de la PIVV nacional	36.487.233.346	45.107.957.816	44.357.264.831	30.292.880.240	30.293.858.040	87,16
Inversión	Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional	531.976.805.841	531.976.805.841	531.394.924.001	514.285.066.228	514.285.066.228	96,67
Inversión	Implementación de las medidas de reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	851.050.726.632	889.763.328.067	882.914.636.907	836.797.962.408	836.751.141.876	94,05
Inversión	Ampliación de la capacidad tecnológica, uso y gestión de la información orientada a la transformación digital para la atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	30.341.344.054	30.341.344.054	30.168.090.963	28.310.500.915	28.310.500.915	93,31
Inversión	Fortalecimiento a la planeación, operación y seguimiento de la gestión institucional en la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional	28.406.680.807	28.406.680.807	27.692.197.370	24.710.793.054	24.707.906.044	86,99

Fuente: Datos SIF – NACIÓN, Construcción DES IS CGR.

Los mayores montos tienen que ver con las indemnizaciones administrativas, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Indemnizaciones Administrativas 2011 - 2023			
Año	No. Giros	No. Personas Indemnizadas	Valor Pagado (\$)
2011	75.025	71.264	507.160.719.435
2012	157.015	146.702	912.227.293.633
2013	96.851	89.268	583.233.764.500
2014	90.457	87.301	486.824.510.642
2015	103.740	99.702	521.439.639.135
2016	87.283	84.984	558.511.645.376
2017	110.833	108.246	754.262.466.656
2018	99.021	97.227	566.291.832.562
2019	86.432	79.268	655.010.202.679
2020	116.125	105.183	937.861.773.203
2021	113.245	104.194	949.024.799.015
2022	119.247	105.554	1.047.637.032.137
2023	163.314	143.602	1.420.637.687.053
<b>Totales</b>	<b>1.418.588</b>	<b>1.322.495</b>	<b>9.900.123.366.026</b>

Fuente: Datos Informes de gestión UARIV, construcción DES IS

A pesar de la magnitud de los valores pagados por indemnizaciones administrativas, el porcentaje de víctimas indemnizadas es muy bajo, tal y como lo muestra el siguiente gráfico:

No. total, víctimas RUV diciembre 31 del 2023	No. total, víctimas indemnizadas a diciembre 31 del 2023	% de víctimas conflicto armado a diciembre 31 del 2023 con indemnización administrativa pagada.
9.625.203	1.322.495	13,73%

Fuente: RUV UARIV, construcción DES IS

## 12. PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS

### Desarticulación del Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas (SNARIV).

A juzgar por los informes de seguimiento y evaluación a la implementación de la Ley 1448 de 2011, realizados tanto por organismos nacionales e internacionales (Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Federación Nacional de Personeros (Fenalper), el Fondo de Justicia Transicional del PNUD, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre otras) se evidencia la falta de articulación del Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas (SNARIV), situación que afecta el cumplimiento de responsabilidades de los entes territoriales.

De acuerdo con el Boletín 856, publicado el 27 de agosto de 2015, la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, concluye, entre otros aspectos, hoy vigentes, los siguientes:

- La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas no tiene, dentro del diseño institucional del Estado, la jerarquía que demanda la implementación de la política pública a ejecutar por los ministerios y demás entidades del Sistema.
- Resulta en la práctica inoperante la coordinación de la unidad dada su ubicación en el mapa estructural del Estado y no ser cabeza de sector dentro del Gobierno.

## 13. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El artículo 154 de la Constitución Política dice textualmente:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales y transferencias de las mismas; las que autoricen

*aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.*

La referida norma es reglamentada por los artículos 139, 140, 141, 142 y 143 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso).

Por ello, de acuerdo con el artículo 150 constitucional que establece la cláusula general de competencias, las siguientes leyes solo pueden ser dictadas o reformadas por el Gobierno nacional:

- “1. El plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
- 2. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la Constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*
- 3. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.*
- 4. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.*
- 5. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*
  - a) Organizar el crédito público;*
  - b) El comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*
  - e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*
- 6. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva”.*

De acuerdo, entonces con el numeral 7 del artículo 150, es facultad del Gobierno nacional de “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

Pero el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, establece que “El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”. Y, así lo reconoce la Corte Constitucional en diferentes sentencias de constitucionalidad.

En Sentencia de Control de Constitucionalidad C-47 de 2021 (que precisamente declaró inconstitucional la Ley 1951 de 2019) sobre el contenido y alcance de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno nacional en el art. 154, inc. 2º, de la Constitución, se menciona:

*“La iniciativa legislativa del Gobierno nacional se regula en el art. 154, inc. 2º, de la Constitución y se reitera en el art. 142 de la Ley 5ª de 1992. En lo pertinente, para el presente análisis, la primera de ellas dispone: “(...) solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 (...) del artículo 150 (...)”, y, la segunda, que: “Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 3. Creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos (...)”.*

*Esta competencia desempeña un importante papel en la estructura democrática del Estado, al ser uno de los medios con los que cuenta el Gobierno para realizar las funciones a su cargo, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Es por esta razón que la Constitución le otorga una competencia exclusiva y privativa para radicar iniciativas respecto de ciertas materias. Es exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio y es privativa, pues solo admite que su regulación se produzca con la aquiescencia del Ejecutivo.*

*A partir de lo dispuesto por el art. 142, parágrafo, de la Ley 5ª de 1992, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la iniciativa gubernamental no solo se puede satisfacer con el acto de presentación del proyecto de ley [40], sino también cuando se acredite la aquiescencia o “aval gubernamental” [41] posterior a este momento, siempre que se otorgue antes de la votación y aprobación del articulado en las plenarias [42]. Aquella, además, puede ser dada por el ministro titular de la cartera que tenga relación con la materia, que no de manera necesaria por el Presidente de la República”.*

Es claro entonces que, los congresistas sí pueden presentar proyectos de ley que “determinen la

estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”, pero su aprobación sujeta al aval del Gobierno nacional antes de proceder al segundo debate del trámite legislativo. Y esa es la aspiración de los autores, el aval por escrito a esta iniciativa legislativa.

#### 14. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 869 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, dispone que todo proyecto de ley que ordene gasto, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 7° de la Ley 869 de 2003 dice textualmente:

*“Artículo 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

Esta ley no pretende ordenar e incidir en el gasto público, ya que decreta la transformación de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto en el Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado, y se establece que ejecutará los recursos apropiados en el Presupuesto General para la Unidad. Por lo tanto, cumple con lo establecido en la normatividad vigente sobre la materia.

#### 15. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

No se evidencia que la presentación de esta iniciativa pueda contrariar lo establecido en la Ley

2003 de 2019, la cual modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que establece el -Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas-, de acuerdo con las siguientes y subreglas:

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los*

casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

**PARÁGRAFO 1°.** Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**PARÁGRAFO 2°.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**PARÁGRAFO 3°.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

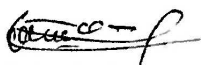
Queda claro entonces que, con la presentación de este proyecto de ley no se podría presentar un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista, ya que se trata de transformar una entidad sin alterar el gasto establecido.

Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema personalísimo, en el que cada congresista debe analizar si el debate y aprobación de un proyecto de ley puede generarle un conflicto de interés que lo lleve a presentar un impedimento.

#### Respetados Congresistas:

Con el convencimiento pleno que esta iniciativa puede aportar a la verdadera atención y reparación integral a las víctimas del conflicto y garantizar que no sean revictimizados y asegurarles la no repetición de sus hechos victimizantes, ya que se requiere una institucionalidad que pueda garantizar que el ente coordinador de la política y del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto, participe de escenarios en los cuales se toman decisiones presupuestales y de política pública que permita reparar integralmente a los casi 10 millones de víctimas registradas, nos permitimos someter a su consideración este proyecto de ley.

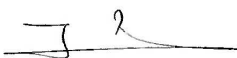
De los honorables Congresistas:



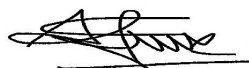
**JONH JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 3 Antioquia



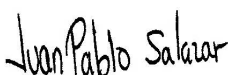
**JHON FREDI VALENCIA CAICEDO**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 11 Putumayo



**GERSON MONTAÑO ARIZALA**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 10 Nariño



**WILLIAN FERNEY ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 7 Meta y Guaviare




**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 1 Cauca, Valle y Nariño



**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No. 9 - Pacífico Medio



**HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz N. 15 Tolima



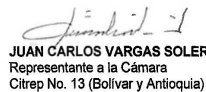
**JHON FREDY NUÑEZ RAMOS**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz No 5 Caquetá - Huila



**KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE**  
Representante a la Cámara  
Curul de Paz N. 2 Arauca



**JAMES MOSQUERA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Chocó - Antioquia



**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara  
Citrep No. 13 (Bolívar y Antioquia)



Alegro Toledo



**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
Representante a la Cámara  
Cataumbo

KAREN López

**KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR**  
Representante a la Cámara  
Citrep No. 16 (Urabá)

Leonor Palencia  
Citrep # 14. paz.



x Gabriel E. Parvado D.  
Rep. Cámara - Dpto. Meta.

#### Referencias

Boletín 856. Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Publicado el 27 de agosto de 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Diálogos Regionales para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (2014)

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015)

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Presupuesto-para-reparaci%C3%B3n-integral-de-v%C3%ADctimas-aumenta-en-un-6-en-el-2015.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016)

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Presupuesto-para-reparaci%C3%B3n-integral-de-v%C3%ADctimas-aumenta-en-un-6-en-el-2015.aspx>

Federación Nacional de Personeros (Fenalper).

Fondo de Justicia Transicional del PNUD

Diálogos Regionales Para La Construcción Del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” (2014),

Pérez O, A. (2015). Elementos para la Propuesta de Territorialización de La Política Pública de Atención a Víctimas Del Conflicto Armado Interno. Asesor Asuntos de Gobierno. Federación Nacional de Departamentos 19/01/2015.

Santamaría, C. (2011). Cartilla. Implementación de la Ley de Víctimas en las Entidades Territoriales.

Contenidos de la ley y recomendaciones prácticas para la inclusión de un mandato específico sobre la ley 1448 de 2011 en los planes de desarrollo territoriales. Fundación Social. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Sistema de Corresponsabilidad (2013). Propuesta Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial Versión: 21 de agosto de 2013

**Normatividad y Jurisprudencia**

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 5ª de 1992

Ley 975 de 2005

Ley 1454 de 2011

Ley 1448 de 2011

Proyecto de Ley número 107 de 2010 (ACUM. PL 85/10 – Cámara de Representantes

Proyecto de Ley número 85 de 2010 – Cámara de Representantes

Decreto número 4633 de 2011

Decreto número 4634 de 2011

Decreto número 4635 de 2011

Decreto número 4800 de 2011

Decreto número 4829 de 2011

CONPES 3712 de 2011

CONPES 3726 de 2012

CONPES 3784 de 2013

CONPES 4031 de 2021

CONPES 4094 de 2022

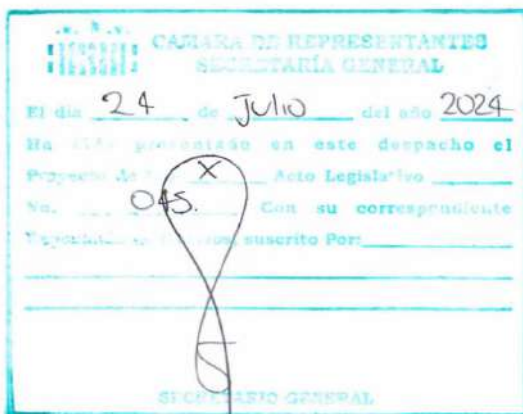
Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-1187 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-280 de 2013. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Autos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 2004

Auto 383 de 2010



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2024**

por medio de la cual se modifica la Ley 1164 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, julio de 2024

Honorable,

JAIME RAÚL SALAMANCA

Presidente

Cámara de Representantes Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley, por medio de la cual se modifica la Ley 1164 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración del honorable Congreso de la República el siguiente Proyecto de ley de mi autoría: por medio de la cual se modifica la Ley 1164 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**TEXTO PROPUESTO PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2024**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1164 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, con motivo de incluir a la psicología en la prestación del Servicio Social Obligatorio en Colombia, en aras de contribuir en la promoción, prevención y atención integral en salud mental, de la población en el territorio nacional.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, el cual quedara así:

**Artículo 33. DEL SERVICIO SOCIAL.** Créase el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, **incluida la psicología**, el cual debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, en entidades relacionadas con la prestación de servicios, la dirección, la administración y la investigación en las áreas de la salud. El Estado velará y promoverá que las instituciones prestadoras de servicios (IPS), Instituciones de Protección Social, Direcciones Territoriales de Salud, ofrezcan un número de plazas suficientes, acorde con las necesidades de la población en su respectiva jurisdicción y con el número de egresados de los programas de educación superior de áreas de la salud.

El servicio social debe prestarse, por un término no inferior a seis (6) meses, ni superior a un (1) año.

El cumplimiento del Servicio Social se hará extensivo para los nacionales y extranjeros graduados en el exterior, sin perjuicio de lo establecido en los convenios y tratados internacionales.

**PARÁGRAFO 1º.** El diseño, dirección, coordinación, organización y evaluación del Servicio Social creado mediante la presente ley, corresponde al Ministerio de la Protección Social. Igualmente, definirá el tipo de metodología que le permita identificar las zonas de difícil acceso y las poblaciones deprimidas, las entidades para la prestación del servicio social, las profesiones objeto del mismo y los eventos de exoneración y convalidación.

**PARÁGRAFO 2º.** El Servicio Social creado mediante la presente ley, se prestará por única vez en una profesión de la salud incluida la psicología, con posterioridad a la obtención del título como requisito obligatorio y previo para la inscripción en el Registro Único Nacional.

**PARÁGRAFO 3º.** La vinculación de los profesionales que presten el servicio debe garantizar la remuneración de acuerdo con el nivel académico de los profesionales y a los estándares fijados en cada institución o por la entidad territorial y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Profesionales. En ningún caso podrán ser vinculados a través de terceras personas jurídicas o naturales.

Las entidades públicas de orden territorial buscarán incentivar y gestionar alianzas con entidades de orden privado en aras de garantizar la remuneración a los profesionales objeto del presente artículo, con ánimo de posibilitar la ampliación de plazas del Servicio Social Obligatorio en el territorio nacional.

**PARÁGRAFO 4º.** El personal de salud incluida la psicología que preste el Servicio Social en lugares de difícil acceso, tendrá prioridad en los cupos educativos de programas de especialización brindados por las universidades públicas, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos académicos exigidos, igualmente gozarán de descuentos en las matrículas de conformidad con los porcentajes establecidos por las entidades educativas. El Gobierno nacional reglamentará los incentivos para las entidades públicas o privadas de los lugares de difícil acceso que creen cupos para la prestación del servicio social.

**PARÁGRAFO 5º.** El Servicio Social creado en la presente ley sustituye para todos los efectos del personal de la salud **incluida la psicología**, al Servicio Social Obligatorio creado mediante la Ley 50 de 1981. No obstante, mientras se reglamenta la presente ley continuarán vigentes las normas que rigen el Servicio Social Obligatorio para los profesionales de la salud.

**Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Cordialmente,

 <b>YENNY ROZO ZAMBRANO</b> Senadora de la República	 <b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b> Senador de la República
 <b>CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA</b> Senador de la República	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senador de la República
 <b>ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander	 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca
 <b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ</b> Representante a la Cámara Norte de Santander
 Andrés Fierro H.	 Yemica Acosta J.
 Luis Fernando Vargas	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, con motivo de incluir a la psicología en la prestación del Servicio Social Obligatorio en Colombia, en aras de contribuir en la promoción, prevención y atención integral en salud mental, de la población en el territorio nacional.

### II. CONSIDERACIONES GENERALES

#### 1. La salud mental en Colombia

La salud mental en Colombia es concebida como un derecho fundamental y componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, al entenderse como *“un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad.”*<sup>1</sup>

De acuerdo con la OMS (2022) la salud mental es más que la ausencia de trastornos mentales<sup>2</sup>. *“Se da en un proceso complejo, que cada persona experimenta de una manera diferente, con diversos grados de dificultad y angustia y resultados sociales y clínicos que pueden ser muy diferentes”*<sup>3</sup>. Según indica el Ministerio de Salud (2018) implica comprender la salud mental como un proceso dinámico y contextualizado, donde se evidencia la capacidad de agencia de las personas, el tejido de relaciones humanas y el conjunto de potencialidades individuales y colectivas.

En ese sentido, la salud mental debe catalogarse con alta prioridad en la agenda de salud pública, por lo que según la Ley de Salud Mental (1616 de 2013), se requiere aumentar los esfuerzos del Estado para garantizar este bien de interés público a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dando una respuesta efectiva a la alta demanda presentada en la población desde los diferentes niveles de intervención que den alcance a los nuevos retos de la salud mental en Colombia.

De acuerdo con la reciente encuesta adelantada por el Ministerio de Salud y Protección Social (2023), se identificaron algunos hallazgos con

relación a la percepción de los colombianos sobre la Salud Mental como dimensión de cuidado y valoración<sup>4</sup>. Donde se evidenció que:

*“El 66,3% de los encuestados declara que en algún momento de su vida ha enfrentado algún problema de salud mental”*. Situación que llama la atención, la alta demanda que representa la población colombiana frente al acceso y garantía de servicios de salud mental, ya que un gran porcentaje han vivenciado problemas de salud mental.

Adicionalmente, *“el 30% de la población colombiana considera que su salud mental es regular (...) y el 10% declara que su salud mental es Mala o Muy mala”*. Lo que significa que, cuatro de cada diez colombianos manifiestan presentar afectaciones en su salud mental, alrededor de 15 millones de personas (según proyecciones poblacionales del DANE) que requieren de atención psicológica profesional para gestionar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales que permitan tramitar ciertas situaciones de la vida y lograr un bienestar mental, social y emocional.

Con relación a la percepción frente a los servicios de salud mental revela que *“el 34,6% de los colombianos califican como un servicio Malo o Muy malo en un (34,6%) y el 40,6% lo considera regular respectivamente”*. Ello evidencia que, en su mayoría la experiencia de usuarios de servicios de salud mental no ha sido buena, por ello, se requiere la puesta en marcha de estrategias que permitan el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio.

Sumado a ello, *“el 93,7% de los encuestados considera importante que la salud mental esté incluida en el sistema de salud”*. Lo cual refleja que la población colombiana reconoce la necesidad de contar con servicios de salud mental en el marco de la prestación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Hecho que implica *“el fortalecimiento de los mismos para garantizar la oportunidad y continuidad en la atención”*.

Así pues, los anteriores resultados de la encuesta del Ministerio de Salud (2023) permite brindar insumos para la actualización de la Política de Salud Mental en Colombia y permite visualizar los nuevos retos que enfrenta esta temática en el país desde una intervención integral, por ello, los esfuerzos gubernamentales e instituciones deben converger hacia la promoción, prevención y atención en salud mental:

#### 1.1. Promoción de la salud mental

La promoción de la salud mental *“es una estrategia intersectorial y un conjunto de procesos orientados hacia la transformación de los determinantes de la Salud Mental que afectan la calidad de vida, en procura de la satisfacción de las necesidades y los medios para mantener la salud, mejorarla y*

<sup>1</sup> Congreso de la República. Ley 1616 de 2013. Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Trastorno mental definido como “una alteración de los procesos cognitivos y afectivos del desenvolvimiento considerado como normal con respecto al grupo social de referencia del cual proviene el individuo. Esta alteración se manifiesta en trastornos del razonamiento, del comportamiento, de la facultad de reconocer la realidad y de adaptarse a las condiciones de la vida”. (Ley 1616 de 2013, artículo 5°).

<sup>3</sup> OMS (2022). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>.

<sup>4</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (octubre, 2023). Encuesta sobre salud mental en Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/66-porciento-de-colombianos-declara-haberenfrentado-algun-problema-de-salud-mental.aspx>



*ejercer control de la misma en los niveles individual y colectivo teniendo en cuenta el marco cultural colombiano*".<sup>5</sup>

En concordancia, la OMS (2022) reconoce que actuar sobre los determinantes de la salud mental requiere adoptar medidas intersectoriales en los programas de promoción que involucre sectores como *"educación, trabajo, justicia, transporte, medio ambiente, vivienda y protección social"*.<sup>6</sup> Allí el sector de la salud puede integrar los esfuerzos de promoción en los servicios de salud, siendo dinamizador y coordinador de las iniciativas intersectoriales frente a la salud mental.

En el marco de la Política de Salud Mental en Colombia (2018) se plantea como objetivo de la promoción en salud mental *"la creación de condiciones individuales, sociales y ambientales para el desarrollo integral de las personas, promoviendo y manteniendo el bienestar emocional y social"*.<sup>7</sup> Para el cumplimiento de dicho propósito, se plantean como acciones estratégicas: i) Generación y fortalecimiento de entornos resilientes, saludables y protectores que promuevan estilos de vida saludables, ii) Educación en habilidades psicosociales para la vida, y iii) Fortalecimiento de la cultura propia como factor protector de la salud mental.

## 1.2. Prevención de problemas y trastornos de salud mental

De acuerdo con la Ley de Salud Mental (Ley 1616 de 2013) la prevención *"Hace referencia a las intervenciones tendientes a impactar los factores de riesgo, relacionados con la ocurrencia de trastornos mentales, enfatizando en el reconocimiento temprano de factores protectores y de riesgo, en su automanejo y está dirigida a los individuos, familias y colectivos"*.

Así mismo, según el Ministerio de Salud la prevención se enfoca primordialmente en *"la modificación de conductas y condiciones de riesgo, tales como la vivencia de hechos traumáticos, el consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas, el bajo apoyo social y la disfuncionalidad familiar"*.<sup>8</sup>

## 1.3. Atención Integral de la salud mental

Según la Ley 1616 de 2013 la atención integral en salud mental hace referencia a *"la concurrencia del talento humano y los recursos suficientes y pertinentes en salud para responder*

*a las necesidades de salud mental de la población, incluyendo la promoción, prevención secundaria y terciaria, diagnóstico precoz, tratamiento, rehabilitación en salud e inclusión social"*. En ese sentido, la atención integrada hace referencia a la conjunción de los distintos niveles de complejidad, complementariedad y continuidad en la atención en salud mental, según las necesidades de salud de las personas (Congreso de la República, 2013).

Acorde con la Política Integral de Atención en Salud, la integralidad en la atención comprende la igualdad de trato y oportunidades en el acceso y el abordaje integral de la salud y la enfermedad (Min Salud, 2018). De modo que, la atención integral requiere programas y estrategias integrales en salud mental que a través de una oferta institucional y comunitaria brinde respuesta a los problemas y trastornos mentales que padece la población.

## 2. Impactos de la pandemia COVID-19 en la salud mental

La sociedad se enfrentó una de las crisis sanitarias de mayor precedente en la historia actual (COVID-19), generando ciclos de cuarentenas estrictas y cambiando de raíz el diario vivir de toda la población. Hecho que generó múltiples afectaciones económicas, psicológicas y emocionales en la población por causa del aislamiento social, la soledad y el desempleo. En consecuencia *"uno de los efectos más alarmantes de esta pandemia es el deterioro en la salud mental"* (Moya, et al, 2021).

Es así como, la Organización Mundial de la Salud (2021)<sup>9</sup> afirma que la prevalencia mundial de la ansiedad y la depresión aumentó un 25%. En concordancia, las estadísticas adelantadas a nivel nacional, demuestran las afectaciones emocionales postpandemia:

En el marco de la iniciativa de Respuestas Efectivas contra COVID-19 (RECOVR)<sup>10</sup> se adelantó una encuesta longitudinal aplicada a 720 personas en Colombia durante 2020, donde se evidencia que, el 52% de los hogares presentó un deterioro de la salud mental de los adultos.

**Tabla No. 1. Características sociodemográficas de la encuesta RECOVR**

Variables	Media
Tamaño hogar promedio (número de personas)	4
Hogares con menores	69%
Jefe de hogar mujer	38%
Estrato 1	35%
Estrato 2	43%
Estrato 3 o superior	21%
Desarrolló síntomas de salud mental durante la pandemia - adultos	52%
Desarrolló síntomas de salud mental durante la pandemia - menores*	38%

<sup>5</sup> Congreso de la República. Ley 1616 de 2013. Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones

<sup>6</sup> OMS (2022). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Recuperado de: <https://www.who.int/es/newsroom/factsheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

<sup>7</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2018). Resolución número 4886 de 2018 - Política Nacional de Salud Mental.

<sup>8</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2018). Resolución número 4886 de 2018 - Política Nacional de Salud Mental.

<sup>9</sup> Organización Panamericana de la Salud (2022). La pandemia por COVID-19 provoca un aumento del 25% en la prevalencia de la ansiedad y la depresión en todo el mundo. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/2-3-2022-pandemia-por-covid-19-provoca-aumento-25-prevalencia-ansiedad-depresion-todo>

<sup>10</sup> MOYA.A, et al (2021). ¿Cómo se relaciona la pandemia del COVID-19 con la salud mental de los colombianos? Departamento Nacional de Planeación.

**Gráfica No.1. Incidencia del deterioro de la salud mental en hogares por afectación económica**

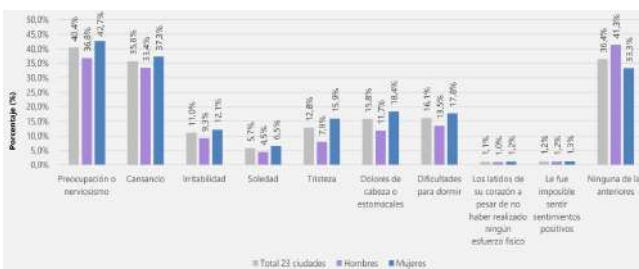


Fuente. Encuesta RECOVR (DNP, 2021)

La incidencia de los síntomas de salud mental se reportó en los hogares donde algún integrante perdió el empleo (61%), experimentaron una caída en su ingreso (60%) o presentaron una variación en su frecuencia alimentaria (65%). Adicionalmente, se evidencia una relación con la vulnerabilidad socioeconómica de los encuestados donde la mayoría (el 79%) de los hogares pertenecen a estratos 1 y 2. Es así como, la pérdida de ingreso y la inseguridad alimentaria están asociados con peores indicadores de salud mental, al representar una mayor propensión a sentir estrés y angustia.

Por otra parte, la Encuesta Pulso Social adelantada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>11</sup>, en la que participaron 10.022 personas de 23 ciudades, se identificó que la preocupación es la sensación más experimentada en un contexto de postpandemia (40%), representado el 42,7% en mujeres y el 36,8% en hombres. Dicha sensación de preocupación constituye en una amenaza emocional que contribuye a pensamientos de falta de control y sufrimiento<sup>12</sup>, que puede derivar en problemas de ansiedad o depresión.

**Gráfica No.2. Sensaciones experimentadas postpandemia**



Fuente. Encuesta

Ante dicho panorama, el Ministerio de Salud (2020)<sup>13</sup> afirma que durante la pandemia se observó un aumento del 30% en las atenciones en salud mental, particularmente por síntomas de depresión y ansiedad. Sin embargo, la frecuencia de uso de

servicios mantiene estable en cuatro atenciones/año por persona<sup>14</sup>.

**Gráfica No.3. Atenciones en salud mental**



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de Personas Atendidas	936.940	721.912	945.567	1.164.062	1.643.365	1.287.194
Número de Atenciones registradas	4.411.418	2.441.492	3.358.467	5.450.468	7.249.726	6.402.599

La anterior gráfica evidencia el incremento en solicitudes de atención en salud mental registradas en los últimos cinco años en Colombia, con especial énfasis en el 2020 cuando inició la época de pandemia se registraron 6.402.500 solicitudes en comparación con 1.287.194 personas que se brindó la atención psicológica correspondiente. Ello pone en evidencia un déficit en la atención psicológica ante el crecimiento en el registro de solicitudes debido a los efectos generados por la pandemia.

En consecuencia, los problemas de salud mental postpandemia han proliferado los casos de intento de suicidio en Colombia. De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (2022), se notificaron 26.202 casos de intento de suicidio en el año 2020, lo que representa una tasa de incidencia de 52,0 por 100.000 habitantes. Estos intentos ocurrieron en mayor proporción en mujeres (61,5%), en cabeceras municipales (81,0%). El principal factor de riesgo notificado fue el antecedente de trastorno depresivo (26,7%)<sup>15</sup>.

Así mismo, según datos reportados al Sistema de Vigilancia en Salud Pública, 2.962 personas se suicidaron en el país en 2021, lo que representa un aumento del 8% en comparación con el año anterior. Cifras que sustentan el hecho que “cada 20 minutos hay un intento de suicidio en Colombia”<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> DANE (2022). Encuesta pulso social. Resultados ronda 29 (Periodo de referencia: noviembre de 2022)  
<sup>12</sup> ÁREA HUMANA. La preocupación excesiva, un error frecuente en la búsqueda del alivio emocional. Recuperado de: <https://www.areahumana.es/preocupacion-excesiva/>  
<sup>13</sup> MINISTERIO DE SALUD (2020). Salud mental, uno de los principales retos de la pandemia. - Boletín de Prensa No. 237 de 2020.

<sup>14</sup> MINISTERIO DE SALUD (2021). Las cifras de la salud mental en pandemia - Boletín de Prensa No 761 de 2021.  
<sup>15</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (2022). Protocolo de Vigilancia de Intento de Suicidio. Grupo de Vigilancia y Control de Enfermedades No Transmisibles  
<sup>16</sup> EL PAIS (2022). Cada 20 minutos hay un intento de suicidio en Colombia: “Derrumbar mitos puede salvar vidas”. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-10/cada-20-minutos-hay-un-intento-de-suicidio-en-colombia-derrumbar-mitos-puede-salvar-vidas-alertan-expertos.html>

Frente al alarmante panorama, la Organización Mundial de la Salud<sup>17</sup> hace un llamado de atención a los países para que refuercen los servicios de salud mental y apoyo psicosocial. Por lo que, se evidencia como una necesidad acuciante, la inclusión de la psicología en los programas de educación superior del área de la salud encargados de prestar el servicio social establecido en la Ley 1164 de 2007, en pro de garantizar una atención psicológica oportuna en los territorios más vulnerables del país de cara a alta demanda de salud mental en el contexto de pospandemia.

### 3. Importancia de la intervención profesional de psicología en la salud mental de los colombianos

Dentro de los resultados de la encuesta del Ministerio de Salud (2023) se evidenció que “el 42% de la población considera que consultar el psicólogo o psiquiatra les ayuda a mejorar como personas”<sup>18</sup>. Ello demuestra que, los colombianos reconocen la necesidad e importancia de recurrir a profesionales en psicología en búsqueda del bienestar en su salud mental. Así mismo, refleja un avance sobre la reducción en la estigmatización frente al tema de salud mental en el país, y se reconoce la relevancia del talento humano calificado para su atención.

De modo que, la psicología como “disciplina encargada del estudio del comportamiento humano y de los procesos mentales”<sup>19</sup>, recientemente ha obtenido gran relevancia en su ejercicio profesional en Colombia debido a la creciente necesidad de atender los problemas de salud mental que afectan a la población como son el estrés, la ansiedad, la depresión y otros trastornos mentales.

Es por ello que, los Psicólogos en Colombia en el marco de su perfil profesional definido por Colpsic (2014), cumplen un rol esencial en la promoción, prevención y atención integral en salud mental, al contribuir con<sup>20</sup>:

- *Integrarse a la comunidad y a la gestión institucional, liderar los equipos interdisciplinarios y participar con otros profesionales en la toma de decisiones,*

<sup>17</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2022). La pandemia por COVID-19 provoca un aumento del 25% en la prevalencia de la ansiedad y la depresión en todo el mundo. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/2-3-2022-pandemia-por-covid-19-provoca-aumento-25-prevalencia-ansiedad-depresion-todo>

<sup>18</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (octubre, 2023). Encuesta sobre salud mental en Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/66-porcentaje-de-colombianos-declara-haber-enfrentado-algun-problema-de-salud-mental.aspx>

<sup>19</sup> Colegio Colombiano de Psicólogos (2023). Día del psicólogo en Colombia: importancia y rol. Recuperado de: <https://colegiodepsicologossj.com.ar/feliz-dia-del-psicologo-en-colombia/>

<sup>20</sup> Colegio Colombiano de Psicólogos. Perfil y competencias del psicólogo en Colombia en el contexto de la salud. Recuperado de: <https://www.colpsic.org.co/wp-content/uploads/2022/06/Psicologia-Oct-2014.pdf>

*teniendo presente la necesidad de seleccionar la mejor evidencia científica disponible frente a situaciones de salud mental en las que se requiera su competencia.*

- *Intervenir directamente para procurar la Atención Primaria en Salud, con énfasis en promoción de la salud mental y prevención de los trastornos psicológicos, vinculando, a la comprensión sobre salud mental, las condiciones en las que la vida tiene lugar.*
- *Evaluar, diagnosticar, acompañar, asesorar e intervenir en salud mental en diferentes escenarios y poblaciones. Preparar a las personas, las familias y las comunidades para ser funcionales en sus diferentes contextos.*

Cabe mencionar que, en Colombia “hay 11 psicólogos por cada 100.000 habitantes, mientras que, en Argentina, que es un país donde la psicoterapia hace parte de la canasta familiar, hay 200. Es decir, (...) ocupa la quinta posición en países de Latinoamérica según el número de profesionales en el campo de la psicología”<sup>21</sup>. Es por ello que, el Estado debe continuar trabajando en estrategias como:

- brindar garantías e incentivos para que los psicólogos en Colombia puedan atender los retos de la salud mental en el país, ii) ampliar la oferta institucional y cualificación del talento humano encargado de la salud mental, y iii) incentivar y fomentar la presencia de psicólogos en gran parte del territorio a través de la promoción, prevención y atención integral en salud mental.

#### 4. Importancia del servicio social obligatorio desde la psicología

Teniendo en cuenta que, uno de los grandes retos a nivel de salud mental en el área rural es la dificultad en el acceso a la oferta de promoción, prevención y atención psicológica, producto de factores como “barreras estructurales como localización geográfica lejana o los costos para el transporte, entre otros (...)”<sup>22</sup>. Toda vez que, según el Ministerio de Salud (2018) alrededor del 66% de los profesionales de la salud se concentra en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. Situación que evidencia un problema de acceso para las personas que deben desplazarse hacia las ciudades capitales para recibir atención, y “*en ocasiones casos no logran acceder a un especialista debido a la distancia, esto afecta la consulta inicial y la*

<sup>21</sup> Las dos Orillas (2023). Menos del 30% de profesionales en Psicología en Colombia son hombres. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/menos-del-30-de-profesionales-en-psicologia-en-colombia-son-hombres/>

<sup>22</sup> ASI VAMOS EN SALUD (2018). La Salud Mental y la ruralidad en Colombia. Recuperado de: <https://www.asivamosensalud.org/salud-para-ciudadanos/la-salud-mental-y-la-ruralidad-en-colombia>

continuidad del tratamiento, que es crucial para la atención de los problemas y trastornos mentales<sup>23</sup>.

Es así como, el Servicio Social Obligatorio entendido como “el cumplimiento de un deber a través del desempeño de una profesión con carácter social, mediante el cual los egresados de los programas de educación superior del área de la salud contribuyen a la solución de los problemas de salud desde el campo de su competencia profesional, como uno de los requisitos para obtener la autorización del ejercicio, en los términos que definan las normas vigentes”<sup>24</sup>; representa una oportunidad para que los profesionales en psicología sean cobijados bajo esta normativa y contribuyan a ampliar la oferta institucional frente a la promoción, prevención y atención integral en salud mental en Colombia.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 -objeto de modificación en la presente ley- “el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud”. Es por ello que, la prestación del Servicio Social Obligatorio por parte de los psicólogos buscará tener un enfoque territorial donde su intervención haga hincapié en las zonas rurales o de difícil acceso, especialmente municipios de quinta y sexta categoría, que cuentan con una baja capacidad administrativa y presupuestal, donde los servicios en salud en su mayoría son precarios y no cuentan con atención psicológica que brinde orientación profesional frente a las afectaciones de salud mental que han aumentado de manera exponencial en los últimos tiempos.

En concordancia, la psicología como una profesión del área de la salud debe aunar esfuerzos para hacer frente a los nuevos retos de la salud mental, con miras de contribuir al bienestar emocional y mental de las personas y comunidades más vulnerables del país

### III. MARCO LEGAL

En Colombia se ha proferido una amplia normatividad entorno a la salud mental, en cumplimiento del artículo 49 de la **Constitución Política de Colombia** (Congreso de la República, 1991) donde se constituye la salud como un servicio público a cargo del Estado. A continuación, se detalla los principales instrumentos normativos adoptados en esta materia:

La Ley de Salud Mental – 1616 de 2013- cuyo objeto es “garantizar el ejercicio pleno del Derecho

a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de Calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud”<sup>25</sup>.

Así mismo, se establece el termino de salud mental, entendido como “un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad” (art. 3° – Ley 1616 de 2013).

Del mismo modo, en el artículo 19 de la Ley 1616 de 2013, se refiere la obligación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en Salud Mental, de disponer un equipo interdisciplinario conformados por profesionales en “*Psiquiatría, Psicología, Enfermería, Trabajo Social, Terapia Ocupacional, Terapia Psicosocial, Médico General, entre otros profesionales, atendiendo el nivel de complejidad y especialización requerido en cada servicio, de conformidad con los estándares que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social*”.

Adicionalmente, acorde con la Agenda 2030 definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, se insta a los Estados a formular políticas y acciones a partir del “consenso cada vez mayor en la necesidad de hacer más esfuerzos para reducir la estigmatización de los enfermos mentales y ofrecer servicios de salud mental a la población”.

Sumado a ello, la Resolución número 4886 de 2018 establece la Política Nacional de Salud Mental con el objeto de “*Promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia.*”<sup>26</sup>

De otro lado, el Departamento Nacional de Planeación en el año 2020, emitió el CONPES 3992 - estrategia para la promoción de la salud

<sup>23</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2018). Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud. Información del talento humano en salud para la gente. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INTOR/rethus-observatorio.pdf>

<sup>24</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2022), Resolución 774 de 2022 “Por la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud”.

<sup>25</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2013). Ley 1616 de 2013. “Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones.

<sup>26</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Política Nacional de Salud Mental - Resolución 4886 de 2018-. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-nacional-salud-mental.pdf>

mental en Colombia, cuyo objetivo es “Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias”.<sup>27</sup>

Es importante resaltar la Ley 1164 de 2007<sup>28</sup> la cual es objeto de modificación de la presente iniciativa legislativa, y establece “disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos. Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de prestación de servicios de salud” (art.1°).

En cuanto a la reglamentación de la psicología en Colombia, se encuentra la Ley 1090 de 2006 donde se hace referencia a los psicólogos como profesionales de la salud, por lo que, es menester su inclusión en los profesionales del área de la salud que deben prestar el servicio social a favor de la población vulnerable:

“(…) La definición de salud por parte de OMS; En la que se subraya la naturaleza biopsicosocial del individuo, que el bienestar y la prevención son parte esencial del sistema de valores que conduce a la sanidad física y mental, que la Psicología estudia el comportamiento en general de la persona sana o enferma. Se concluye que, independientemente del área en que se desempeña en el ejercicio tanto público como privado, pertenece privilegiadamente al ámbito de la salud, motivo por el cual se considera al psicólogo también como un profesional de la salud.”<sup>29</sup>(art.1°, parágrafo 1°).

Por otra parte, la Resolución 774 de 2022 “Por la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud”<sup>30</sup>, contempla diferentes directrices con relación al Servicio Social

Obligatorio que serán objeto de aplicación de la presente ley:

**Artículo 4°. Definiciones.** Para efectos de la aplicación de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:

**4.1. Servicio Social Obligatorio.** Consiste en el cumplimiento de un deber a través del desempeño de una profesión con carácter social, mediante el cual los egresados de los programas de educación superior del área de la salud contribuyen a la solución de los problemas de salud desde el campo de su competencia profesional, como uno de los requisitos para obtener la autorización del ejercicio, en los términos que definan las normas vigentes.

**4.2. Plazas de Servicio Social Obligatorio.** Son cargos o puestos de trabajo creados por instituciones públicas o privadas, que permiten la vinculación legal o reglamentaria, a término o periodo fijo de los profesionales egresados de los programas del área de la salud, cumpliendo con las condiciones establecidas en la presente resolución para desarrollar el Servicio Social Obligatorio, Estas plazas deben ser previamente aprobadas por la autoridad competente.

**Artículo 8°. Modalidades del Servicio Social Obligatorio (SSO).** El Servicio Social Obligatorio podrá ser prestado bajo una de las siguientes modalidades:

8.1 Prestación de servicios profesionales en:

- i) Instituciones prestadoras de servicios de salud habilitadas.
- ii) Planes de salud pública de intervenciones colectivas o programas de promoción y mantenimiento de la salud con énfasis en zonas de difícil acceso o dispersas en IPS habilitadas.
- iii) Programas de salud dirigidos a poblaciones vulnerables: como población reclusa, desplazados, indígenas, menores en abandono bajo la protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), centros de atención a personas mayores, entre otros.
- iv) Fuerzas Militares y Policía Nacional.

8.2 Prestación de servicios profesionales en programas de investigación en salud en instituciones del sector salud, avalados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

**Artículo 13. Convenios.** Las instituciones de educación superior que cuenten con programas de formación en áreas de la salud, podrán firmar convenios con instituciones públicas o privadas para constituir y proveer plazas del Servicio Social Obligatorio, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- i) Que la plaza sea aprobada por la secretaría departamental o distrital de salud respectiva, de acuerdo con el procedimiento que se establece en la presente resolución.
- ii) Que los convenios incorporen la inducción y el acompañamiento obligatorio para los

<sup>27</sup> Departamento Nacional de Planeación (2020). CONPES 3992 de 2020, Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia.

<sup>28</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2007). Ley 1164 de 2007. “Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”

<sup>29</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2006). Ley 1090 de 2006 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones”

<sup>30</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2022), Resolución 774 de 2022 “Por la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud”.

profesionales por parte de las entidades firmantes, atendiendo las condiciones específicas de salud de la entidad territorial donde se encuentre ubicada la plaza.

iii) Que la duración del convenio y el tiempo de vigencia de la plaza sea mínimo de siete (7) años. Los convenios establecerán mecanismos para garantizar la continuidad de los programas o servicios prestados en desarrollo del Servicio Social Obligatorio, así como evaluaciones periódicas bianuales del impacto del convenio en las condiciones de acceso y calidad de los servicios de salud que se brindan a la población.

**Parágrafo.** Estos convenios podrán articularse a la relación docencia - servicio, como una estrategia de proyección social de las Instituciones de Educación Superior, que a su vez generen espacios para las actividades de investigación en el marco de los programas curriculares.

**Artículo 32. Vinculación y remuneración.** Las plazas del Servicio Social Obligatorio se proveerán mediante la vinculación de los profesionales a la institución a través de nombramiento o contrato de trabajo.

La remuneración deberá ser equivalente a la de cargos desempeñados por profesionales similares en la misma institución. Cuando en la institución no existan cargos desempeñados por profesionales similares, la remuneración deberá ser equivalente a la de mayor valor de cargos desempeñados por profesionales similares en las instituciones de la región o municipio más cercano al lugar de prestación del Servicio Social Obligatorio.

En el evento en que el Servicio Social Obligatorio deba prestarse en zonas con poblaciones deprimidas urbanas y rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, las instituciones establecerán incentivos para los profesionales de la salud que ocupen dichas plazas, tales como pago de transporte aéreo, marítimo, fluvial o terrestre, subvención del alojamiento y alimentación, entre otros.

Sumado a ello, el **Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026** en su artículo 166 establece la **Política Nacional de Salud Mental** donde: *El Gobierno nacional bajo la coordinación técnica del Ministerio de Salud y Protección Social, y con la participación del Consejo Nacional de Salud Mental actualizará la política nacional de salud mental individual y colectiva en la cual se abordarán líneas estratégicas con acciones transectoriales de mediano y largo plazo que incidan en los determinantes sociales de la salud mental, por entornos de desarrollo, curso de vida distinguiendo los enfoques poblacional, interseccional y territorial que contemple la promoción de la salud mental, la prevención, atención integral, rehabilitación e inclusión social de la población con afectaciones en salud mental, consumo problemático de sustancias psicoactivas, y las situaciones de violencia. Esta política deberá también abordar la eliminación del estigma y discriminación, el desarrollo de habilidades para la vida y competencias socioemocionales, y la identificación oportuna de problemas mentales. Así mismo, se realizará asistencia técnica articulada*

con las entidades territoriales del país para la implementación de dicha política en articulación con la estrategia de atención primaria en salud y rehabilitación basada en la comunidad.

El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la estructura organizacional que permita la implementación y ejecución de esta política.

Para apoyar la implementación de las acciones que harán parte de la política se creará la Red Mixta Nacional y Territorial en Salud Mental conformada por las diferentes instancias por Organizaciones no Gubernamentales, Universidades y Centros de Investigación, sector privado, Organizaciones internacionales, Comunidades locales y líderes comunitarios que aporten a los temas de Bienestar Mental, entidades dedicadas a la prestación y el cuidado, así como a los diferentes colegios que recogen las disciplinas asociadas a la atención integral de salud mental. El funcionamiento de las redes nacionales y territoriales será organizado por el Consejo Nacional de Salud Mental, en apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social.

**PARÁGRAFO.** El Consejo Nacional de Salud Mental deberá rendir un informe anual ante las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República para lo de su competencia.

**IV. IMPACTO FISCAL**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal a mediano plazo. En virtud, el objeto del proyecto de ley no presenta ningún gasto adicional para la nación.

De los honorables congresistas,

 <b>YENNY ROZA ZAMBRANO</b> Senadora de la República	 <b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b> Senador de la República
 <b>CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA</b> Senador de la República	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senador de la República
 <b>ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander	 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca
 <b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ</b> Representante a la Cámara Norte de Santander
 <b>DENADIR ANDRÉS GUERRA</b>	 <b>Yemica Acosta J</b>
 <b>Fanny Vargas</b>	

**REFERENCIAS:**

ASI VAMOS EN SALUD (2018). La Salud Mental y la ruralidad en Colombia. Recuperado de: <https://www.asivamosensalud.org/salud-para-ciudadanos/la-salud-mental-y-la-ruralidad-en-colombia>

ÁREA HUMANA. La preocupación excesiva, un error frecuente en la búsqueda del alivio emocional.

Recuperado de: <https://www.areahumana.es/preocupacion-excesiva/>

COLEGIO COLOMBIANO DE PSICÓLOGOS (2014). Perfil y competencias del psicólogo en Colombia en el contexto de la salud. Recuperado de: <https://www.colpsic.org.co/wp-content/uploads/2022/06/Psicologia-Oct-2014.pdf>

COLEGIO COLOMBIANO DE PSICÓLOGOS (2023). Día del psicólogo en Colombia: importancia y rol. Recuperado de: <https://colegiodepsicologossj.com.ar/feliz-dia-del-psicologo-en-colombia/>  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2013). Ley 1616 de 2013. “Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2007). Ley 1164 de 2007.

*“Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2006). Ley 1090 de 2006, *“por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones”*.

DANE (2022). Encuesta pulso social. Resultados ronda 29 (Periodo de referencia: noviembre de 2022)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2020). CONPES 3992 de 2020, Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia.

EL PAÍS (2022). Cada 20 minutos hay un intento de suicidio en Colombia: “Derrumbar mitos puede salvar vidas”. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-10/cada-20-minutos-hay-un-intento-de-suicidio-en-colombia-derrumbar-mitos-puede-salvar-vidas-alertan-expertos.html>

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (2022). Protocolo de Vigilancia de Intento de Suicidio. Grupo de Vigilancia y Control de Enfermedades No Transmisibles

LAS DOS ORILLAS (2023). Menos del 30% de profesionales en Psicología en Colombia son hombres. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/menos-del-30-de-profesionales-en-psicologia-en-colombia-son-hombres/>

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2018). Resolución número 4886 de 2018 – Política Nacional de Salud Mental.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2018). Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud. Información del talento humano en salud para la gente. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INTOR/rethus-observatorio.pdf>

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2020). Salud mental, uno de los principales retos de la pandemia. - Boletín de Prensa No 237 de 2020.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2021). Las cifras de la salud mental en pandemia- Boletín de Prensa No 761 de 2021.

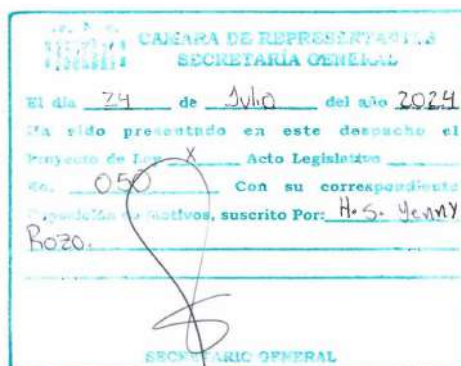
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2022). Resolución número 774 de 2022 “Por la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud”.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (octubre, 2023). Encuesta sobre salud mental en Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/66-porciento-de-colombianos-declara-haber-enfrentado-algun-problema-de-salud-mental.aspx>

MOYA.A, et al (2021). ¿Cómo se relaciona la pandemia del COVID-19 con la salud mental de los colombianos? Departamento Nacional de Planeación.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2022). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2022). La pandemia por COVID-19 provoca un aumento del 25% en la prevalencia de la ansiedad y la depresión en todo el mundo. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/2-3-2022-pandemia-por-covid-19-provoca-aumento-25-prevalencia-ansiedad-depresion-todo>.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se dictan disposiciones para promover la Conciliación entre la vida laboral y familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de ley *por medio del cual se dictan disposiciones para promover la Conciliación entre la vida laboral y familiar y se dictan otras disposiciones.*

En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Representante a la Cámara, me permito radicar el Proyecto de ley *“Por medio del cual se dictan disposiciones para promover la Conciliación entre la vida laboral y familiar y se dictan otras disposiciones.*

En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto constitucional y legalmente para tales efectos.

Cordialmente,

 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>QIMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Boyacá
 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Senador de la República
 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE</b> Representante a la Cámara Departamento de Cesar	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se dictan disposiciones para promover la Conciliación entre la vida laboral y familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover la conciliación de la vida laboral y familiar flexibilizando el horario laboral para los

trabajadores o servidores públicos, que sean madres o padres cabeza de familia o con responsabilidades familiares, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a los trabajadores del sector privado, servidores y empleados públicos y trabajadores oficiales que tengan responsabilidades familiares.

**Artículo 3°.** Además de lo dispuesto en el artículo 5A de la Ley 1361 de 2009, los trabajadores o servidores públicos que cuenten con responsabilidades familiares, incluidos padres y madres de crianza, podrán acordar con su empleador o nominador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana. La jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo siempre y cuando no excedan con el promedio semanal de horas laborales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2101 del año 2021, el artículo 33 del Decreto número 1042 de 1978, el artículo 3° de la Ley 6ª de 1945, o aquellas normas que los modifique, sustituya o adicione.

En todo caso, el empleador o nominador dará prioridad a los trabajadores o servidores públicos, que ostenten la condición de madres o padres cabeza de familia o con responsabilidades familiares, en la consecución de acuerdos en torno al número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana.

**PARÁGRAFO 1°.** El presente artículo se aplicará conforme a lo establecido en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, el artículo 3° de la Ley 6ª de 1945, o aquellas normas que los modifique, sustituya o adicione, sin que ello afecte el tipo de contratación.

**PARÁGRAFO 2°.** El acuerdo de que trata el presente artículo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.

**PARÁGRAFO 3°.** En caso de duda en la aplicación e interpretación de esta ley deberá aplicarse la situación más favorable para el trabajador.

**Artículo 4°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, entiéndase por:

Trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares: Se considera como trabajador o servidor público con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:

- a) Menores de edad.
- b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.
- c) Adultos mayores.



**Artículo 5°. Cesación de las responsabilidades familiares.** Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador o servidor público deberá informar tal circunstancia, por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su jefe inmediato, y retomar la jornada laboral que tenía previo al acuerdo de flexibilización en la empresa o entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.

**PARÁGRAFO.** Una vez retomadas las horas de trabajo en que el trabajador, o servidor público, laboraba previo a la flexibilización del horario laboral, la entidad o empresa deberá emitir una constancia que acredite la fecha de cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.

**Artículo 6°. Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.** Los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores o servidores públicos en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad, calidad y estabilidad del en el empleo, la protección y garantía de los beneficios mínimos en las normas laborales y demás esferas relacionadas con el trabajo.

La terminación unilateral del contrato de trabajo del trabajador con responsabilidades familiares carecerá de todo efecto cuando se encuentre motivada en dicha causa.

**Artículo 7°. Teletrabajo y Trabajo en Casa.** En aquellas entidades públicas o empresas privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con responsabilidades familiares, y se garantizará su derecho a conciliar sus obligaciones laborales y a interrumpir la jornada de trabajo previa autorización del empleador cuando acrediten el cuidado de personas descritas en el artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 8°. Vigilancia y control.** La vigilancia y control estará a cargo del Ministerio del Trabajo que definirá los requisitos que tendrá que presentar el trabajador o servidor público a su empleador o entidad para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización del horario laboral por responsabilidad familiar.

El informe deberá ser sustentado en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

**Artículo 9°. Comunicación y difusión de campañas pedagógicas para conciliar la vida laboral y familiar.** El Gobierno nacional, en

cabeza del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantará campañas pedagógicas, enfocadas en la importancia de la corresponsabilidad de los padres en la crianza de los hijos, que atiendan al contexto y la realidad colombiana, dirigidas a empleadores y trabajadores del sector público y privado.

Estas campañas de comunicación y difusión pedagógica deberán contar con un enfoque territorial.

**Artículo 10. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>OLIMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 <b>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ</b>	 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b>
Representante a la Cámara Departamento de Boyacá	Representante a la Cámara Departamento del Huila
 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE</b> Representante a la Cámara Departamento de Cesar	 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Senador de la República
 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE</b> Representante a la Cámara Departamento de Cesar	

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores o servidores públicos, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares. De esta forma, se modifica la Ley 1361 de 2009 y crea disposiciones complementarias para llevar a cabo su objeto principal.

### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Se presenta el proyecto de ley con el fin de adecuar la normatividad actual entre las necesidades de las relaciones familiares y laborales.

La adecuación normativa busca la protección de la familia, sobre todo en las que existen labores de cuidado o supervisión de hijos menores, hijos en situación de discapacidad, adultos mayores, etc., así como proteger el derecho al trabajo y a recibir una formación profesional que tienen los trabajadores (Exposición de motivos PL 021 de 2022C).

Este proyecto surge como mandato de la Recomendación 165 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente por

lo dispuesto en los numerales 18 y 19, que establecen lo siguiente (OIT):

*“18. Debería concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a:*

- (a) reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo y reducir las horas extraordinarias;*
- (b) introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los períodos de descanso y de las vacaciones, habida cuenta del nivel de desarrollo y de las necesidades particulares del país y de los diversos sectores de actividad.*

*19. Siempre que sea posible y apropiado, deberían tenerse en cuenta las necesidades especiales de los trabajadores, incluidas las derivadas de sus responsabilidades familiares, al organizar el trabajo por turnos y al asignar el trabajo nocturno”.*

Las Recomendaciones de la OIT constituyen Normas Internacionales del Trabajo, que no requieren ser ratificadas, las cuales son adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo como una guía para la acción de los gobiernos en un determinado campo, por tanto, se comunican a todos los Estados miembros de la OIT para su examen y posterior ejecución por medio de la legislación nacional, por tanto resulta importante que se mantenga la tendencia progresista en Colombia en cuanto a la protección de los derechos de la familia, la mujer y los niños y niñas.

Tal como lo mencionan los autores en la exposición de motivos, iniciativas como la licencia de maternidad, la de la Ley 755 de 2002 o Ley María, la Ley 1361 de 2009, han sido, en palabras de los autores, *“protecciones importantes a nivel laboral de los padres y madres de familia, que demuestran la voluntad progresividad en materia laboral de los derechos y de las políticas sociales entabladas por el Gobierno nacional al interior de sus instituciones”* (Exposición de motivos PL 021 de 2022C).

Finalmente, el DANE (2020) menciona lo siguiente sobre la importancia de las labores de cuidado:

*“Los cuidados son parte de los derechos humanos de quienes requieren ser atendidos y de quienes los proveen. Al interior de los hogares, el tiempo que se dedica a cuidar y apoyar a los integrantes que lo requieren es indispensable para preservar su bienestar y salud. Especialmente cuando los receptores de cuidados son niñas y niños pequeños o en edad escolar, los cuidados en el hogar son la base para que cuenten con condiciones para su desarrollo físico, intelectual y emocional (Attanasio 2013, 2015). Brindar cuidados también posibilita ejercer el derecho a proteger y satisfacer las necesidades de los seres queridos y contribuye al bienestar de las personas que los proveen”.*

### ***Relación armónica trabajo-familia.***

En la actualidad en las familias colombianas existe una tendencia significativa a la incorporación de la mujer en los roles laborales. Por ello este tipo de medidas hacen que también se integre la protección a la equidad de género, pues el incremento de la participación de las mujeres en los trabajos ha sido una oportunidad para las mismas de aumentar su aporte tanto a los hogares como a la economía.

Tanto ha sido su consolidación en el mercado laboral que, según un informe de la ONU Mujeres, *“las mujeres han expandido su papel como generadoras de ingresos y muchas de ellas se han convertido en las principales proveedoras de sus hogares. En el país, alrededor de un cuarto de ellas son las aportantes principales en sus hogares, aunque es menor al porcentaje promedio en la región (32 %). Este promedio tiende a aumentar tanto en los niveles socioeconómicos más altos, como en los más bajos. Estos cambios en la estructura de los hogares también se ven representados en el aumento de los hogares monoparentales, de los cuales los de jefatura femenina son alrededor de un 85%.*

También se han dado importantes cambios en las estructuras de los hogares: las familias nucleares y amplias se han reducido y han aumentado notablemente las estructuras no familiares, que desde 1993 se han duplicado”<sup>1</sup>.

Según el DANE, en Colombia hay más de 25 millones de mujeres al finalizar el primer semestre de 2018. Esto quiere decir que el 50.8% del total de la población son mujeres.

Así mismo, la incorporación de la mujer en el ámbito laboral ha venido en crecimiento en los últimos años. Según informe de la Universidad de la Sabana denominado Termómetro de la Familia 2017 se logró identificar que:

*“Respecto al acceso a trabajos formales que tienen los miembros de la familia para el 34% es bueno y para el 31% aceptable.*

Al preguntarles sobre la posibilidad que tiene de armonizar su vida familiar y laboral el 42% afirmó que era buena y el 31% que era aceptable.

Finalmente, al indagar sobre la percepción sobre el aporte que hacen las empresas para la armonización de la realidad laboral y familiar de los empleados el 37% lo calificó como aceptable y el 32% como insuficientes”<sup>2</sup>.

Además, la *“Encuesta Longitudinal colombiana”*, adelantada por la Universidad de los Andes,

<sup>1</sup> ONU Mujeres. El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos. Colombia. 2018.

<sup>2</sup> INFORME FINAL ENCUESTA “TERMÓMETRO DE LA FAMILIA EN COLOMBIA 2017 1” INSTITUTO DE LA FAMILIA. Universidad de la Sabana. Bogotá Colombia. 2017. Tomado de [https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos\\_de\\_usuario/Documentos/Documentos\\_Sala\\_de\\_Prensa/infore-termometro-de-la-familia-unisabana.pdf](https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos_de_usuario/Documentos/Documentos_Sala_de_Prensa/infore-termometro-de-la-familia-unisabana.pdf)

evidenció un aumento de las mujeres cabeza de hogar en las ciudades colombianas, que pasaron del 35% al 39% entre 2010 y 2016<sup>3</sup>.

Según el Informe de Resultados del Ranking PAR 2017, que realizó Aequales con el apoyo del CESA y la Secretaría Distrital de la Mujer, entre las prácticas de balance vida-trabajo “se ha identificado que dentro de las motivaciones de renuncia de las mujeres se encuentra el no tener facilidades en lo que se refiere al cuidado de hijos e hijas, lo que las lleva a sentir una ‘obligación’ de dejar el trabajo para asumir el rol de madre a tiempo completo”.

También indicó esta encuesta que:

“hay grandes oportunidades de mejora a la hora de implementar prácticas de balance vida-trabajo. Las prácticas de flexibilidad más comunes son aquellas que permiten flexibilidad en el tiempo, como el home office.

Estas prácticas son muy efectivas; sin embargo, hay acciones que implican presupuesto y que hacen la diferencia para que las mujeres que son madres permanezcan en sus trabajos y se genere una verdadera equidad de género.

**Invertir en prácticas de flexibilidad trae múltiples beneficios para la empresa en el mediano y largo plazo. Entre los beneficios se encuentran: mujeres empoderadas, con capacidades de liderazgo y toma de decisiones; trabajadoras más comprometidas, con mayor desempeño; menor rotación femenina en niveles medio (negrilla fuera de texto).**<sup>4</sup>

Como sociedad estamos llamados a proporcionar mayores herramientas a nuestros trabajadores, pues una adecuada respuesta a necesidades muy concretas como la son la de tener un hijo en estado de discapacidad, un hijo menor de dos años, o un adulto mayor a cargo, otorga garantías a los padres y madres cabeza de hogar, la especial protección que siempre les ha profesado la legislación colombiana.

Consideramos que la flexibilización laboral no solo implica que cambie el horario laboral, sino también que se realicen acuerdos para permitir la utilización de otras herramientas tecnológicas y de comunicaciones como el teletrabajo que trae inmensos beneficios, tales como los que nos relaciona el Portal Teletrabajo Colombia así<sup>5</sup>:

Beneficios del empleador o la organización:

- Mayor productividad del empleado dado que un trabajador con mayores garantías podría mejorar su desempeño y compromiso.
- Mejor uso de herramientas tecnológica.
- Mejoramiento de las condiciones del reclutamiento al poder contratar al personal más calificado sin importar su ubicación o disponibilidad de desplazamiento hacia la sede de la organización.
- Mayor índice de retención del personal capacitado.
- Reducción del costo en adquisición de hardware y software.
- Política “Bring Your Own Device -BYOD-” que aprovecha los dispositivos de propiedad del trabajador y no aumenta costos para la organización.
- Reducción de la huella de carbono al evitar el desplazamiento de los trabajadores hacia la empresa.
- Inclusión socio-laboral de población vulnerable gracias a las TIC: situación de discapacidad, aislamiento geográfico, cabezas de familia.
- Aporte al mejoramiento de la movilidad de las ciudades y reducción del tráfico asociado a las jornadas de trabajo.
- Aplicación de buenas prácticas laborales que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y a su desarrollo, con la integración de los últimos avances de la tecnología y nuevas formas de trabajar.

#### **Beneficios para los trabajadores:**

Los empleados de las organizaciones reciben la posibilidad de trabajar en lugares distintos a su oficina como una oportunidad para mejorar su calidad de vida y aumentar su rendimiento. Entre los beneficios específicos para ellos se encuentran:

- Ahorros en tiempos por desplazamientos entre hogar y oficina.
- Ahorros en dinero derivados de la disminución de desplazamientos, tangibles en la reducción de costos de combustible o pagos de transporte público.
- Ahorros y mejoras significativas en la alimentación y la salud de los trabajadores, al consumir alimentos preparados en sus hogares.
- Mejoras en la salud al reducir el estrés derivado de los desplazamientos y los gastos asociados, además de oportunidades de incluir en la rutina diaria tiempo para el cuidado físico.

#### **Población beneficiaria.**

La población que se beneficiaría del proyecto de ley serían las personas que tienen a su cargo responsabilidades familiares de cuidado. Por regla general las personas que se encuentran en esta

<sup>3</sup> Universidad de los Andes. Cada día hay más mujeres cabeza de hogar en el país. 2017. Recuperado de <https://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/es/destacados/elca-cn-los-mcdios/386-el-liempo-8>

<sup>4</sup> AR: RANKING DE EQUIDAD DE GENERO EN LAS ORGANIZACIONES INFORME DE RESULTADOS PARA COLOMBIA SECTOR PRIVADO <https://par.aequales.com/uploads/documents/6/PAR-III---Informe-de-Resultados-para-Colombia.pdf>

<sup>5</sup> Ministerio TIC, Ministerio del Trabajo, Unidad de Servicio Público de Empleo Sena <http://www.teletrabajo.gov.co/622/w3-propertyvalue-8010.html>.

situación sufren dificultades para conciliar sus relaciones familiares con su vida laboral.

También este proyecto de ley es una oportunidad para reconocer y exaltar el trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, este último muchas veces invisibilizado. En Colombia en total en el país 29.8 millones de personas realizan este tipo de labores no remuneradas, según cifras del DANE (2020).

Las labores de cuidado, según la OIT en su informe “El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente”, pueden clasificarse en dos tipos de actividades: “Las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar” (OIT). De igual manera, la Mesa Interseccional de Cuidado (Ver imagen 1) clasifica estas labores en: directos, indirectos y pasivos, los cuales se definen de la siguiente manera (Mesa Interseccional de Cuidado):

“Los cuidados directos involucran relaciones interpersonales, mientras que los indirectos conllevan actividades que no requieren de la interacción entre las personas que los proveen y quienes se benefician de ellos. Los cuidados pasivos, por su parte, implican la vigilancia o estar al pendiente de personas que requieren de atención, pero tienen la particularidad de que pueden llevarse a cabo en forma simultánea, mientras se realizan otras actividades, sean estas de cuidado indirecto, o de cualquier otra índole, inclusive de descanso u ocio”.

**Imagen 1. Clasificación de labores de cuidado.**

En Colombia, las actividades de cuidados directos e indirectos constituyen el “Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado” (TDCnR) que integra la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC), este trabajo se compone de seis funcionalidades:



**Tomado de:** Mesa intersectorial del cuidado.

Por otro lado, con el fin de caracterizar a la población principalmente beneficiada con el proyecto de ley, se trae a colación lo concluido en el informe de la OIT sobre sus condiciones laborales y de cuidado.

Tener responsabilidades familiares junto con las laborales es la norma en todo el mundo. Menciona este organismo que “solo en 2018, 1400 millones de adultos ocupados viven con personas dependientes de cuidados (500 millones de mujeres y 900 millones de hombres)” (OIT). Sin embargo, que esta sea la regla general no implica que estas labores de cuidado no incidan directamente en el acceso al mercado laboral, en especial para las mujeres, pues dada la

conformación de los hogares y los estereotipos de género, es claro que ejercer este tipo de labores afecta de manera diferente a la participación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo (OIT).

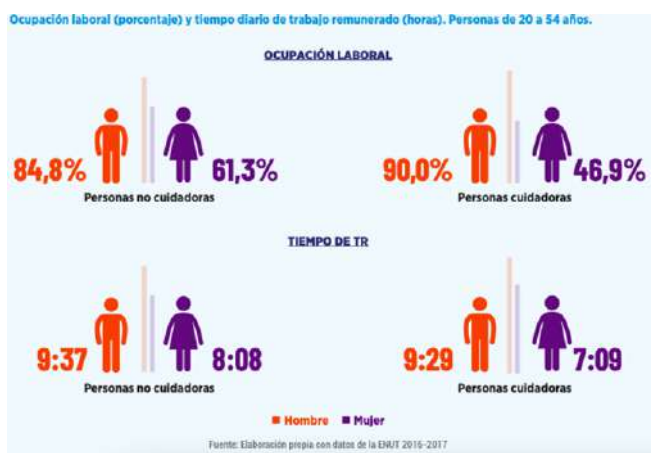
Según este informe de la OIT, existe una especie de penalización en el mercado laboral para las mujeres con responsabilidades de cuidado, siendo las mujeres (principalmente solteras) las que tienen hasta un 16,6% menos probabilidades de ser activas en el mercado de trabajo, mientras que el mismo valor para los hombres es hasta 0,5 puntos porcentuales más alto, lo que les hace más activos en el mercado laboral (OIT).

En ese sentido concluye la OIT:” *Se observa a escala mundial y sistemáticamente en todas las regiones para las mujeres que viven con niños pequeños. En 2018, las madres de niños menores de 5 años representan las tasas de empleo más bajas (el 47,6 por ciento) en comparación no solo con los padres (el 87,9 por ciento) y los hombres que no son padres (el 78,2 por ciento), sino también con las mujeres que no son madres (el 54,4 por ciento) de niñas y niños pequeños”.*

Por otro lado, las cifras para Colombia otorgadas por el DANE (2020) no distan de lo que ocurre a nivel mundial, pues, demuestra en el informe ya referenciado, como las labores de cuidado incide sobre el ingreso laboral, así como con su cotización de seguridad social. En estos datos, de nuevo, las mujeres se enfrentan a más barreras para acceder a la participación laboral (DANE, 2020).

Es claro, entonces que, no solo este proyecto es conveniente, sino necesario para lograr conciliar la vida familiar y la vida laboral para los hombres y mujeres, pero principalmente para estas últimas que realizan en mayor proporción estas labores de cuidado, pero también son las que más enfrentan barreras laborales (Ver imagen 2).

**Imagen 2. Horas diarias de cuidado.**



**Tomado de:** DANE (2020).

**Personas que reciben cuidados.**

Según el DANE (2020), cerca de 6.2 millones de personas reciben cuidados directos por parte de los integrantes de su familia. De los cuales esta entidad menciona que se distribuyen así: 0 a 5 años, reciben el 77.1% del tiempo de cuidado; 5 a 14 años reciben

el 17.1%; y los adultos mayores, tienen un 2.2% del tiempo que se destina a cuidado (DANE, 2020).

Por otro lado, en Colombia 1.8 millones de personas (4.1% del total) tiene alguna limitación o se encuentran en situación de discapacidad que los hace necesitar apoyos o cuidados para realizar sus actividades, de ellas, según el DANE (2020), 396 mil reciben cuidados y apoyos para alimentarse, bañarse o vestirse, tomar medicamentos, terapias o acompañarlos a citas médicas (DANE, 2020).

### **Labores de cuidado por parte de las mujeres<sup>6</sup>**

Según el Informe de Resultados del Ranking PAR (2017), referenciado por los autores del Proyecto de ley, se ha identificado lo siguiente (PAR 2017):

*“Dentro de las motivaciones de renuncia de las mujeres se encuentra el no tener facilidades en lo que se refiere al cuidado de hijos e hijas, lo que las lleva a sentir una ‘obligación’ de dejar el trabajo para asumir el rol de madre a tiempo completo”.*

También describió:

*“Hay grandes oportunidades de mejora a la hora de implementar prácticas de balance vida-trabajo. Las prácticas de flexibilidad más comunes son aquellas que permiten flexibilidad en el tiempo, como el home office.*

*Estas prácticas son muy efectivas; sin embargo, hay acciones que implican presupuesto y que hacen la diferencia para que las mujeres que son madres permanezcan en sus trabajos y se genere una verdadera equidad de género.*

*Invertir en prácticas de flexibilidad trae múltiples beneficios para la empresa en el mediano y largo plazo. Entre los beneficios se encuentran: mujeres empoderadas, con capacidades de liderazgo y toma de decisiones; trabajadoras más comprometidas, con mayor desempeño; menor rotación femenina en niveles medio. (negrilla fuera de texto).*

En ese sentido, este proyecto de ley no podría desconocer la profunda necesidad que existe para las mujeres colombianas una normatividad de esta magnitud, pues como se mencionó anteriormente, las mujeres realizan en mayor proporción este tipo labores, pero también son las que más enfrentan barreras laborales o “sanciones” por ejercer su maternidad o cuidado de familiar. En el informe de la OIT, ya referenciado anteriormente, se señala que ejercer una labor de cuidado resulta ser un factor decisivo para determinar si las mujeres acceden a un empleo o si permanecen en él, así como la calidad de los trabajos que pueden desempeñar (OIT), por ello el objeto del proyecto de ley no resulta un tema menor, pues, el trabajo de cuidados no remunerado y su distribución desigual entre mujeres y hombres,

como lo describe el DANE (2020) en su reporte “Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad”, es un tema central en la agenda internacional de género, desde la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing, 1995), hasta la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a los que los países del mundo se han comprometido desde el año 2015.

Por otro lado, como vemos en la Imagen 3, es de fácil demostración que las mujeres realizan más horas de trabajo de cuidado no remunerado, llegando a 7 horas de cuidado, casi una jornada laboral, superando con creces al trabajo de cuidado realizado por los hombres (Mesa intersectorial del cuidado).

**Imagen 3. Horas diarias de cuidado.**

## **Trabajo de cuidado no remunerado**

**Horas diarias promedio dedicadas al TCNR\* por sexo:**



Fuente: DANE-ENUT, 20012-2013 y 2016-2017.

**Tomado de: Mesa intersectorial del cuidado.**

Cifra que corresponde con lo presentado por el DANE (2020), en el informe ya referenciado, acerca de la proporción con la que hombres y mujeres se dedican a las labores de cuidado. La imagen 4 también demuestra que las mujeres son las personas que se dedican a labores de cuidado. Vale recordar que un total en el país 29.8 millones de personas realizan este tipo de labores no remuneradas, de las cuales 17.9 millones son mujeres, las cuales dedican el doble de tiempo a estas labores que los hombres, quienes solo destinan 03:25 horas.

**Imagen 4. Tiempo dedicado a los cuidados**



**Tomado de: DANE (2020).**

El DANE (2020), también señaló lo siguiente:

*“La mitad de las personas cuidadoras trabajan de manera remunerada (51.6%), con una gran brecha de género: 75.4% entre los hombres, y 40.2% entre las mujeres. (...) Las mujeres en edades centrales (20 a 54 años) participan mucho menos*

<sup>6</sup> “La economía del cuidado comprende la producción, distribución, intercambio y consumo de los servicios, actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas, tales como cocinar, limpiar el hogar, atender a las personas que lo requieren, atención médica, entre otras (Mesa intersectorial del cuidado)”. Adaptado de DANE. 2013; DNP, 2019; y OIT, 2019

*en el mercado de trabajo que las mujeres que no realizan actividades de cuidados y dedican menos tiempo a esta actividad, el equivalente al 91% del tiempo que destinan quienes no realizan labores de cuidados”.*

Finalmente, esta entidad pudo determinar que, al combinar las actividades de cuidados y el trabajo, las mujeres tienen una carga total de trabajo significativamente mayor que el resto de la población, gracias a la doble jornada que realiza, la cual le implica una carga superior al 16% en comparación con las mujeres que no realizan cuidados y 23% mayor a los hombres que realizan ambas actividades (DANE, 2020).

Sobre este punto es bastante claro que estamos llamados a flexibilizar la jornada laboral para garantizar que las labores de cuidado sean compatibles con la vida laboral. También que este proyecto de ley es oportuno y tiene un fuerte componente de género, lo que nos convoca a generar las condiciones necesarias para que las mujeres puedan, si así lo quisieran, flexibilizar su horario para poder desarrollar sus labores de cuidado. Sin embargo, este proyecto es apenas un avance que debe articularse con la creación de un Sistema Nacional de Cuidado, que les permita a las mujeres tener autonomía económica, y el libre ejercicio y disfrute de sus derechos.

### III. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

De acuerdo con lo manifestado por los autores del proyecto de ley se hacen las siguientes consideraciones (Exposición de motivos PL 021 de 2022C):

La Constitución Política establece especial protección a los niños entre ellos se establece que son derechos fundamentales de los niños, señalando que **la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.** Asimismo, dispone que el Estado tiene la obligación de defender la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y le otorga la responsabilidad a la sociedad de proteger los hijos y su sostenibilidad y educación mientras estos sean menores o impedidos (art 42 C. P.).

La Ley 1361 de 2009, en su artículo 5ª, permite a los empleadores adecuar los horarios laborales de sus trabajadores para que el trabajador o trabajadora se acerque a su familia o ejerza labores de cuidado o protección, mediante el acuerdo de horarios flexibles y condiciones de trabajo que faciliten el cumplimiento de los deberes familiares.

La Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009) establece que son deberes del Estado:

*“Artículo 5º. Deberes. Son deberes del Estado y la Sociedad:*

*1. Promover el fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la Sociedad, así*

*como la elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo integral de la familia.*

*(...)*

*10. Las instituciones públicas y privadas que desarrollen programas sociales deberán proporcionar la información y asesoría adecuada a las familias sobre las garantías, derechos y deberes que se consagran en esta ley para lograr el desarrollo integral de la familia.*

*11. Promover acciones de articulación de la actividad laboral y la familiar”.*

*Artículo 5a. <Artículo adicionado por el artículo 3º de la Ley 1857 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los empleadores podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3er grado de consanguinidad que requiera del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.*

*El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.*

*PARÁGRAFO Los empleadores deberán facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado ante la caja de compensación familiar con la que cuentan los empleados. Si el empleador no logra gestionar esta jornada deberá permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso, esto sin perjuicio de acordar el horario laboral complementario”.*

***Jornada Laboral en el sector privado: La flexibilización de la jornada laboral no prioriza a trabajadores o trabajadoras con responsabilidades familiares***

Sobre la jornada laboral en el sector privado, resulta fundamental tener en cuenta el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, en virtud del cual se plantea:

***“Artículo 161. DURACIÓN.*** *<Artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 2101 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso (...).*

*c) El empleador y el trabajador pueden acordar, temporal o indefinidamente, la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos*

los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

- d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y dos (42) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el día domingo.

Así, el número de horas de trabajo diario podrá distribuirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria, de conformidad con el artículo 160 de Código Sustantivo del Trabajo.

**PARÁGRAFO.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo”.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 3° de la Ley 2101 de 2021 estableció que:

“La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:

Transcurridos dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en 47 horas semanales.

Pasados tres (3) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en 46 horas semanales.

A partir del cuarto año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio de que a la entrada en vigencia de la presente ley, el empleador se acoja a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana”.

A su vez, y tal como lo destacan los autores del proyecto de ley, el artículo 5°A de la Ley 1361 de 2009 establece que:

“Los empleadores podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para

atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3er grado de consanguinidad que requiera del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.

El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo”.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo se evidencia que en el sector privado es posible que el empleador acuerde con el trabajador la flexibilización de la jornada laboral semanal de manera que esta se realice mediante jornadas diarias distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, no obstante, no existe un mecanismo que promueva que el acceso a dicha posibilidad se priorice para las y los trabajadores con responsabilidades familiares en orden a garantizar, de forma efectiva y bajo parámetros de equidad, la conciliación de la vida laboral y familiar y la corresponsabilidad en la realización de las labores del cuidado.

En ese sentido, si bien la interpretación del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo debe armonizarse con lo preceptuado en el artículo 5° A de la Ley 1361 de 2009, en la actualidad, el trabajador o trabajadora con responsabilidades familiares se encuentra bajo las mismas condiciones de los demás trabajadores y trabajadoras para acceder a la flexibilización de la jornada laboral lo cual no permite el cumplimiento de las finalidades inscritas en la Recomendación 165 de la OIT y el ordenamiento jurídico internacional, por lo cual, resulta necesario implementar las acciones afirmativas propuestas en el presente proyecto de ley.

**Jornada Laboral en el sector público: No todos los empleados públicos con responsabilidades familiares tienen la posibilidad de flexibilizar la jornada laboral**

#### **Jornada laboral de empleados públicos**

Respecto a la jornada laboral de los empleados públicos el Decreto 1042 de 1978 preceptúa:

“Artículo 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO. <Modificado en lo pertinente por los Artículos 1° a 3° del Decreto 85 de 1986:> La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor; sin

que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

*El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras”.*

Por su parte, el Decreto 1083 de 2015 indica:

*“Artículo 2.2.1.3.1. DEDICACIÓN DE LOS EMPLEOS. En las plantas de empleos podrán crearse empleos de tiempo completo, de medio tiempo o de tiempo parcial, de acuerdo con las necesidades del servicio y previo estudio técnico que así lo demuestre.*

*Son empleos de tiempo completo los que están sujetos a la jornada máxima laboral establecida en el artículo 33 del Decreto-Ley 1042 de 1978 o en la norma que lo modifique o sustituya.*

*Los empleos de medio tiempo son aquellos que tienen una jornada equivalente a la mitad de la jornada laboral semanal establecida en el artículo 33 del Decreto-Ley 1042 de 1978 o en la norma que lo modifique o sustituya.*

*Los empleos de tiempo parcial son aquellos que no corresponden a jornadas de tiempo completo o de medio tiempo.*

(...)

*Artículo 2.2.5.5.53 HORARIOS FLEXIBLES PARA EMPLEADOS PÚBLICOS. <Artículo adicionado por el artículo 1° del Decreto 648 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial podrán implementar mecanismos que, sin afectar la jornada laboral y de acuerdo con las necesidades del servicio, permitan establecer distintos horarios de trabajo para sus servidores”.*

### **Jornada laboral de trabajadores oficiales**

Respecto a la jornada laboral de las y los trabajadores oficiales, es necesario precisar que la misma se encuentra estipulada según lo pactado en el contrato de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo o laudo arbitral y en el reglamento interno de trabajo. Ante la ausencia de acuerdo se acude a la norma general establecida en la Ley 6ª de 1945 así:

*“Artículo 3°. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las excepciones legales (...).”.*

A partir del anterior rastreo normativo es posible evidenciar que:

- En relación con los empleados públicos los jefes pueden establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor según las necesidades específicas de la respectiva entidad, no obstante y al tenor del Decreto

1042 de 1978, esto no significa que exista la posibilidad de flexibilizar la jornada laboral de acuerdo con las necesidades específicas de las y los empleados públicos con responsabilidades familiares en orden a conciliar su vida laboral y familiar, teniendo en cuenta que la adecuación horaria se realiza en función de las necesidades de la entidad generando medidas generales para las personas que laboran allí.

- Si bien el Decreto número 1083 de 2015 hace referencia a horarios flexibles para empleados públicos, su contenido exclusivamente hace referencia a los organismos y entidades de la **rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial**, por tanto, estarían exentos de dicha medida las y los empleados públicos que laboren en entidades de las demás ramas del poder público. A su vez, al tenor del artículo en comento, se evidencia que la flexibilización horaria se realiza **de acuerdo con las necesidades del servicio** y no en función de las necesidades y requerimientos especiales de las y los empleados públicos con responsabilidades familiares.
- Las y los trabajadores oficiales no cuentan con la posibilidad de acordar jornadas laborales flexibles para atender sus responsabilidades familiares, salvo que se pacte en la convención colectiva de trabajo, pacto colectivo o laudo arbitral.

En suma, no existen mecanismos que cobijen las y los servidores públicos, en su conjunto, permitiéndoles acordar con el nominador jornadas laborales flexibles, adecuadas a sus requerimientos específicos, para atender responsabilidades familiares, siendo por tanto el presente proyecto de ley una acción afirmativa que permite que de forma efectiva se concilie la vida laboral y familiar, generando, a su vez, mayor conciencia en torno a la corresponsabilidad en la realización de labores del cuidado.

### ***Armonización con ordenamiento jurídico relativo a Trabajo en Casa y Teletrabajo***

Como se ha expuesto a lo largo del presente texto, el proyecto de ley en comento busca implementar la flexibilización de la jornada laboral como una acción afirmativa para promover que las y los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares puedan conciliar su vida laboral con la familiar, la cual no se encuentra inscrita en la normatividad que actualmente regula el trabajo en casa y el teletrabajo, tal como se expondrá a continuación:

#### ***Teletrabajo***

El Teletrabajo en Colombia se encuentra regulado por la Ley 1221 del 2008, el Decreto número 884 del 2012 y el Decreto número 1227 de 2022 que la reglamentan, normas que no contienen disposiciones



específicas en relación con la posibilidad de que las y los trabajadores o servidores públicos que cuenten con responsabilidades familiares puedan ser priorizados para acceder al teletrabajo.

En ese sentido, tal como lo destaca el concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, las mencionadas normas no realizan una diferenciación para los servidores públicos o trabajadores/as con alguna condición o situación, por tanto, se exigen los mismos requisitos para acceder a la modalidad sin que exista una acción afirmativa que priorice el acceso por parte de trabajadores/as o servidores/as públicos/as que tengan responsabilidades familiares de manera que el teletrabajo se constituya como un instrumento para promover la conciliación de la vida laboral y familiar y sensibilice a la población en torno a la corresponsabilidad en la realización de labores de cuidado.

### **Trabajo en casa**

Por su parte, el Trabajo en Casa se encuentra regulado a través de la Ley 2088 de 2021, definiendo la modalidad como:

*“Artículo 2. Definición de Trabajo en Casa. Se entiende como trabajo en casa la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

*Este no se limita al trabajo que puede ser realizado mediante tecnologías de la información y las comunicaciones, medios informáticos o análogos, sino que se extiende a cualquier tipo de trabajo o labor que no requiera la presencia física del trabajador o funcionario en las instalaciones de la empresa o entidad”.*

A su vez, se encuentra reglamentado a través del Decreto número 649 de 2022 y, en relación con el sector público por medio del Decreto 1662 de 2021, los cuales, en relación con la habilitación del trabajo en casa, mencionan los siguientes requisitos:

### **Decreto 649 de 2022:**

*“Artículo 1. Adición de una sección al Decreto número 1072 de 2015. Adiciónese la Sección 7 al Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, la cual quedará de la siguiente manera (...)*

*Artículo 2.2.1.6.7.3. Circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales. Para efectos de la*

*presente Sección, se entenderá por circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, aquellas situaciones extraordinarias y no habituales, que se estima son superables en el tiempo, atribuibles a hechos externos, extralaborales o propios de la órbita del trabajador o del empleador que permiten que el trabajador pueda cumplir con la labor contratada en un sitio diferente al lugar habitual de trabajo.*

*Artículo 2.2.1.6.7.4. Solicitud para la habilitación del trabajo en casa. Ante la ocurrencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, la habilitación del trabajo en casa podrá solicitarse por parte del trabajador a su empleador, por escrito, en medio físico o digital, en los términos señalados en las disposiciones contenidas en la presente Sección, así como las señaladas en la Ley 2088 de 2021. En ningún caso, la solicitud de habilitación para trabajo en casa efectuada por el trabajador generará el derecho a optar por ella.*

*De igual manera, ante la ocurrencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, el empleador podrá optar por la habilitación de trabajo en casa respecto de uno o varios de sus trabajadores, en una o varias dependencias de la empresa”.*

### **Decreto 1662 de 2021:**

*“Artículo 1º. Adicionar el Título 37 a la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así:*

*Artículo 2.2.37.1.3. Habilitación para el trabajo en casa. La entidad que pretenda habilitar a uno o varios servidores para el trabajo en casa deberá hacerlo a través de un acto administrativo, comunicado o memorando motivado que debe contener, como mínimo, lo siguiente (...)*

- 1. Descripción de la situación ocasional, excepcional o especial que permite otorgar la habilitación, en los términos del artículo 2.2.37.1.4.*

*Artículo 2.2.37.1.4. Situaciones ocasionales, excepcionales o especiales. Se entiende por situación ocasional, excepcional o especial, aquellas circunstancias imprevisibles o irresistibles que generan riesgos para el servidor o inconveniencia para que el servidor público se traslade hasta el lugar de trabajo o haga uso de las instalaciones de la entidad”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la habilitación del trabajo en casa se encuentra intrínsecamente ligada a la ocurrencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, las cuales tienen como característica esencial su impermanencia, en este contexto es posible que dentro de las responsabilidades familiares ejercidas por parte de servidores/as públicos/as o trabajadores/as se presenten circunstancias de estas características para las cuales podría habilitarse el trabajo en casa, siendo fundamental que, en caso en que esto ocurra, tengan prioridad en el acceso a dicha modalidad,

acción afirmativa que no se encuentra estipulada en la normatividad actual siendo necesario el proyecto de ley en comento.

### Competencia del Congreso.

#### a) De orden constitucional.

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

#### b) De orden legal.

### LEY 3ª DE 1992.

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

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

*(...) Comisión Séptima.*

*Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.*

**Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022.** De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

*Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.*

## IV. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 establece la obligación de los autores y ponentes de presentar

en el cuerpo de la exposición de motivos las posibles circunstancias o eventos que pueden configurar un conflicto de interés a la luz del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

En el caso particular, es necesario mencionar el inciso segundo del artículo 286 del reglamento del Congreso, el cual establece lo siguiente:

“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro(…)”<sup>7</sup>.

De la norma citada se puede evidenciar lo siguiente: la armonización que se pretende es una medida de carácter general que coincide con los intereses de un sector muy específico de los electores y puede que este beneficio se configure o no en un futuro para el congresista.

Ahora bien, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

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

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

## V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis

<sup>7</sup> <http://www.secretariassenado.gov.co/ley-5-de-1992>

del impacto fiscal de la iniciativa. En la presente iniciativa no se ordena erogación alguna.

**VI. CONCEPTOS PREVIOS**

Este proyecto de ley se radicó en la Legislatura 2022-2023. Logró su aprobación en Comisión Séptima de Cámara y en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, no logró cumplir con los dos debates restantes para convertirse en Ley de la República. Sin embargo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar conceptuó:

que el proyecto de ley reporta beneficios y contribuye a garantizar de manera progresiva los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares. Desde esta perspectiva para la entidad resulta necesario:

*“...que las normas del presente proyecto de ley estén dirigidas no solamente a “madres” con responsabilidades familiares, sino en general a trabajadores en estas circunstancias. Por consiguiente, se recomienda modificar el cuerpo normativo, con el fin de prevenir una declaratoria de inconstitucionalidad de esta expresión.*

(...)

*Sin embargo, resulta necesario poner en consideración del Congreso de la República que la propuesta normativa extienda su ámbito de aplicación con el fin de que el beneficio de flexibilización de la jornada laboral no se contemple únicamente para aquellos trabajadores que se desempeñan en jornada continua (que por lo demás ya disponen de una flexibilidad en su horario conforme el literal d) del artículo 161 del CST), sino que dicho beneficio pueda ser aplicado a los trabajadores con cualquier tipo de jornada laboral.*

*Lo anterior, en aras de garantizar una igualdad material entre todos aquellos trabajadores (independientemente de su tipo de jornada), que tienen a su cargo las responsabilidades familiares de las que trata el presente proyecto. Es decir, tener a cargo un menor de 18 años, un adulto mayor o personas con discapacidad, son circunstancias que se pueden predicar de todo el conjunto de trabajadores, y en esa medida, la jornada laboral bajo la cual se desempeñan no debe ser un factor para estar sujetos a las medidas del proyecto, con el fin de evitar un trato diferenciado injustificado.*

(...)

*-En virtud del principio de favorabilidad al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, así como de la obligación que tiene el Estado colombiano de garantizar progresivamente la realización de los derechos sociales, se considera fundamental que las disposiciones del presente proyecto de ley se armonicen con la modificación a la jornada laboral, que dispuso el legislador en la Ley 2101 de 2021.*

*-Resulta necesario que el Congreso de la República regule cómo se articulará la normatividad en materia de trabajo en casa, con los eventos contemplados en el presente proyecto de ley. Esto*

*en la medida en que no es claro si las circunstancias especiales que se enuncian sean compatibles con el ámbito de aplicación de la Ley 2088 de 2021”.*

De los honorables congresistas,

 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>OLIMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Senador de la República
 <b>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Boyacá	 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila
 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE</b> Representante a la Cámara Departamento de Cesar	



**CONTENIDO**

Gaceta número 1126 - Jueves, 8 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 045 de 2024 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones que faciliten el acceso a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, transformando a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), en el Ministerio para la Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 050 de 2024, por medio de la cual se modifica la Ley 1164 de 2007 y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de Ley número 091 de 2024 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para promover la conciliación entre la vida laboral y familiar y se dictan otras disposiciones. ....	24