



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 560

Bogotá, D. C., jueves, 2 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del proyecto de ley** número 010 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

Respetado Secretario General,

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

Proyecto de ley “*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo*”.

Por los honorables congresistas,

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 429. Definición de huelga.** La huelga consiste en la restricción total o parcial de actividades por parte de los trabajadores, que tiene por finalidad la defensa en sus intereses económicos, sociales y políticos, siempre que se garantice una forma democrática de votar la huelga, sin poner en riesgo el orden público.

Se permite la libertad de huelga en todos los servicios salvo en los servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término.

Podrán celebrarse huelgas parciales en entidades de servicios públicos esenciales, garantizando servicios mínimos, siempre que no se ponga en riesgo la vida, seguridad, salud de la persona, en toda o parte de la población.

**Parágrafo 1°.** La huelga puede ejercerse en diversidad de modalidades, tales como trabajo a reglamento, brazos caídos, ocupación de la empresa, total, parcial, local, entre otras, conforme a los criterios desarrollados por los órganos de control de la OIT.

**Parágrafo 2°.** La huelga, según sus finalidades puede ser: Contractual, de solidaridad, política o de protesta, e imputable al empleador.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos.** De conformidad con la Constitución Política, se permite la libertad de huelga en todos los servicios que no sean públicos esenciales en sentido estricto del término.

Para este efecto se entiende servicio público esencial los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población.

Artículo 3°. Créase el artículo 430A del Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:

**Artículo 430A. Servicio mínimo.** Las organizaciones sindicales de entidades que prestan servicios públicos esenciales podrán ejercer la huelga cuando garanticen la prestación de servicios mínimos. Se entiende por servicio mínimo las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer los derechos a la vida, la seguridad, la salud, de toda o parte de la población.

Parágrafo. Para la calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga será competente en primera instancia la sala laboral de los Tribunales de Distrito Judicial, y seguirán el procedimiento de la Ley 1210 de 2008.

Artículo 4°. Créase el artículo 430B en el Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:

**Artículo 430B. Restricciones al derecho de huelga.** La restricción total o parcial de la huelga, o su declaratoria de ilegalidad, solo es permitida:

- a) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto del término.
- b) Cuando su declaración no siga el procedimiento democrático establecido legalmente.
- c) Cuando en el ejercicio de la huelga, los trabajadores que la declararon, atenten contra el orden público, o por su actuar la huelga pierda su calidad de pacífica.
- d) Cuando los trabajadores que celebran la huelga incumplan la prestación del servicio mínimo, estando obligados a ello.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 444. Decisión de los trabajadores.** Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

La huelga o el Tribunal de Arbitramento serán decididas en los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta e indelegable, por la mayoría de afiliados del sindicato cuando este afilie a la tercera parte de los trabajadores de la empresa o del lugar de trabajo; o por la tercera parte de los trabajadores de la empresa cuando el sindicato afilie a menos de esta proporción.

Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicato mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este artículo y, el resultado final de esta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.

Antes de celebrarse la asamblea o asambleas, las organizaciones sindicales interesadas o los trabajadores, podrán dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas, quienes deberán asistir con el único fin de presenciar y comprobar la votación.

Podrá haber huelga parcial cuando sea imputable al empleador, para lo cual deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el primer inciso de este artículo, de los trabajadores afectados por el incumplimiento del empleador.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 445. Desarrollo de la huelga.** Sin importar la finalidad o modalidades de huelga que decidan realizar los trabajadores, esta solo podrá iniciarse con posterioridad a la asamblea que la decida. Solo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.

Durante el desarrollo de la huelga, las mayorías que la aprobaron, si fuere el caso, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

Dentro del término señalado en este artículo las partes si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 448. Funciones de las autoridades.**

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento

y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.

2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.
3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.
4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes, podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.

Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 278 de 1996.

Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles, de que trate este artículo. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, las partes de común acuerdo podrán solicitar al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será ad honórem.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018

Por los honorables congresistas,

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto fue construido junto con la Plataforma Agenda Laboral para la Paz conformada por: ENS, Fescol, Cajar, Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, Corpeis, Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Cedetrabajo, Asolaborales, CUT, CTC y Viva la Ciudadanía y tiene por propósito armonizar el derecho a la huelga a los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. El derecho de huelga está regulado en Colombia en el Código Sustantivo del Trabajo bajo una perspectiva preconstitucional que no consulta el espíritu del constituyente ni los convenios mencionados, que integran el bloque de la constitucionalidad que amerita la propuesta de reforma al régimen de intervención legal.

El régimen legal de la huelga, previsto en los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951 contemplan un enfoque restrictivo de la huelga como prohibición que debe ser actualizado de conformidad con lo ordenado por el artículo 56 de la Constitución Política cuyo tenor literal enseña:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

La naturaleza jurídica constitucional de la huelga como derecho converge con los postulados del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo que puede consultarse en la recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT de 2006, vinculantes para Colombia de acuerdo a lo establecido en la sentencia del honorable Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 23 de octubre de 2017, Magistrada Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232600020010179801, que define el derecho de huelga bajo los siguientes postulados:

“520. El Comité ha estimado siempre que el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos.

521. El Comité ha reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales.
522. El derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales.
523. El derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio número 87”.

La integración del derecho de huelga a las garantías de libertad sindical previstas en el Convenio 87 implica la consideración de derecho fundamental de conformidad con lo establecido en la Recomendación sobre principios y derechos fundamentales de 1998 de la OIT que integra el bloque de la constitucionalidad en Colombia.

La vinculación del derecho de huelga como garantía de los trabajadores en defensa de sus intereses económicos y sociales con los estándares de protección internacional y constitucional demanda una reformulación de las tradicionales restricciones que hacen nugatorio su ejercicio.

Las barreras fácticas, jurídicas, administrativas e incluso policiales para el ejercicio del Derecho de Huelga para los trabajadores en Colombia fueron evidenciadas en el Foro: ¿Se garantiza el derecho de huelga en Colombia? promovido por la Plataforma Laboral el pasado 18 de abril de 2018 en el que, con el concurso de organizaciones sindicales, sociales, académicos y algunos congresistas y senadores, se evaluó la incidencia de las principales huelgas desarrolladas en el contexto nacional dando cuenta de las especiales dificultades para el ejercicio de este derecho constitucionalmente protegido.

En desarrollo del referido Foro se realizó por voz de los propios sindicatos invitados el recuento de sus experiencias en el ejercicio del derecho de huelga y los principales obstáculos legales, administrativos y policivos que pretenden ser corregidos con la propuesta de intervención normativa que se presenta en este proyecto. El recuento de las principales experiencias elaborado por la Escuela Nacional Sindical, que se presenta a continuación, da cuenta de la demanda de adecuación del sistema de regulación legal en Colombia:

1. Sintracerrromatoso: Se desarrolló una huelga imputable al empleador como consecuencia de la vulneración de derechos laborales, especialmente a la seguridad social, que llevaron a la muerte de trabajadores por cáncer y una excesiva jornada laboral; la compañía demandó la ilegalidad de la huelga teniendo como resultado el despido de la mayoría de los miembros de la Junta Directiva.
2. Sintrapazdelrío: Se desarrolló una huelga como consecuencia del incumplimiento de la

Convención Colectiva de Trabajo y el despido de trabajadores sin justa causa con indemnización, se realizó un bloqueo de la planta por 19 días, tras del cual se llegó a un acuerdo, no obstante la compañía no cumplió, demandó la ilegalidad de la huelga teniendo como consecuencia el despido de trabajadores y la terminación de contratos en virtud de acuerdos de transacción.

3. Sintravidricol Antioquia: Se desarrolló la huelga como consecuencia de la falta de acuerdo en la etapa de arreglo directo de la negociación colectiva, la cual se realizó por todo el grupo empresarial, la huelga duró 70 días, la compañía firmó una cláusula en la que se abstenía de tomar represalias, no obstante demandó la ilegalidad de la huelga proceso que tuvo como consecuencia el despido de dos juntas directivas, en la actualidad la compañía inició una demanda de disolución y liquidación de la organización sindical, el proceso se encuentra en trámite.
4. ACDAC: Se desarrolló la huelga como consecuencia de la existencia de pactos colectivos, excesivas jornadas laborales y la ausencia de un acuerdo en la etapa de arreglo directo, se realizaron las votaciones con las mayorías legalmente estipuladas para sindicatos de gremio definiendo la realización de una huelga que se extendió por 54 días, Avianca demandó la ilegalidad de la huelga siendo amparada por la Rama Judicial, situación que tuvo como consecuencia el despido de 45 pilotos, 3 miembros de la Junta Directiva, y el desarrollo de procesos disciplinarios. Se llevará el caso ante la OIT en junio de 2018.

### **I. Regulación en diversos contextos internacionales**

En el marco del desarrollo de la huelga como elemento central del derecho de huelga los sistemas de intervención legal en diversos países dan cuenta de medidas orientadas a la protección y promoción de esta garantía sobre la que Colombia mantiene una perspectiva anacrónica preconstitucional.

En este sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000 establece en el artículo 28 como parte del catálogo de garantías, principios y libertades para “compartir un provenir pacífico basado en valores comunes:

“Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga”.

En el contexto europeo, la Constitución Española de 1978 en el artículo 28 establece el derecho fundamental de huelga en los siguientes términos:

“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

En el contexto español la norma de referencia sobre el contenido y alcance del derecho está centrado en el Decreto-ley 5 del 22 de mayo de 1975 sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo en los siguientes términos del artículo 3°:

“Uno. El recurso a la huelga será procedente en el conflicto colectivo laboral en que concurran las circunstancias siguientes:

- a) Que se refiera a las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados por el conflicto. Las perturbaciones del régimen laboral por motivos ajenos al trabajo, así como las de apoyo, realizadas por trabajadores no afectados, serán consideradas improcedentes a todos los efectos.
- b) Que no rebase el ámbito de la Empresa o, dentro de ella, del centro o centros de trabajo afectados.
- c) Que la Empresa o Entidad afectada no estuviera encargada de la prestación de cualquier género de servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad, o relacionado con los intereses de la defensa nacional.
- d) Que la huelga se realice, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios de los trabajadores afectados y sin la presencia de los mismos en el centro de trabajo o cualquiera de sus dependencias.
- e) Que la decisión de acudir a la huelga se someta a las demás prescripciones de este decreto-ley.

Dos. Quedan excluidos del recurso a la huelga los conflictos colectivos de trabajo por interpretación o aplicación de una norma preexistente, estatal o convencional; en tales conflictos, se procederá necesariamente, en defecto de avenencia, en la forma prevista en el artículo quince, párrafo dos, apartado a), de este decreto-ley”.

El Real decreto-ley de Relaciones de Trabajo regula el derecho de huelga sin definirlo expresamente, previendo garantías básicas para su ejercicio no obstante su naturaleza preconstitucional en los artículos 2° y 7° en los siguientes términos:

“Artículo 2°. Son nulos los pactos establecidos en contratos individuales de trabajo que contengan la renuncia o cualquier otra restricción al derecho de huelga.

Artículo 7.1. El ejercicio del derecho de huelga habrá de realizarse, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados y sin ocupación por los

mismos del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias”.

Dada la necesidad de actualización del derecho de huelga al modelo constitucional de 1978, el Tribunal Constitucional español adecuó el entendimiento del contenido y alcance del derecho de huelga como garantía fundamental en diversas sentencias del máximo órgano constitucional español. En este orden de ideas, la Sentencia 11/1981 del 8 de abril del Tribunal Constitucional español precisó:

“El artículo 28.2 de la Constitución, al decir que “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses”, introduce en el ordenamiento jurídico español una importante novedad: la proclamación de la huelga como derecho subjetivo y como derecho de carácter fundamental. La fórmula que el texto emplea (“se reconoce”) es la misma que la Constitución utiliza para referirse al derecho de reunión o al derecho de asociación. De todo ello hay que extraer algunas importantes consecuencias. Ante todo, que no se trata solo de establecer, frente a anteriores normas prohibitivas, un marco de libertad de huelga, saliendo, además, al paso de posibles prohibiciones, que solo podrían ser llevadas a cabo en otro orden jurídico-constitucional. **La libertad de huelga significa el levantamiento de las específicas prohibiciones, pero significa también que, en un sistema de libertad de huelga, el Estado permanece neutral y deja las consecuencias del fenómeno a la aplicación de las reglas del ordenamiento jurídico sobre infracciones contractuales en general y sobre la infracción del contrato de trabajo en particular.** Hay que subrayar, sin embargo, que el sistema que nace del artículo 28 de la Constitución es un sistema de “derecho de huelga”. Esto quiere decir que determinadas medidas de presión de los trabajadores frente a los empresarios son un derecho de aquellos. Es derecho de los trabajadores colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de ese modo limitar la libertad del empresario, a quien se le veda contratar otros trabajadores y llevar a cabo arbitrariamente el cierre de la empresa, como más adelante veremos. Además de ser un derecho subjetivo la huelga se consagra como un derecho constitucional, lo que es coherente con la idea del Estado social y democrático de Derecho establecido por el artículo 1.1 de la Constitución, que entre otras significaciones tiene la de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes, y entre los que se cuenta el de otorgar reconocimiento constitucional a un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos, conflictos que el Estado social no puede excluir, pero a los que sí puede y debe proporcionar los adecuados cauces institucionales; lo es también con el derecho reconocido a los sindicatos en el artículo 7° de la Constitución, ya

que un sindicato sin derecho al ejercicio de la huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido; y lo es, en fin, con la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sociales sean reales y efectivas (artículo 9.2 de la Constitución). Ningún derecho constitucional, sin embargo, es un derecho ilimitado. Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan, como más arriba se dijo, no solo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos. **Puede el legislador introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho, siempre que con ello no rebase su contenido esencial**". (Resaltado y subrayas fuera de texto).

En el caso italiano, la Constitución de la República de 1948 que define a Italia como una república fundada en el trabajo, regula como derecho constitucional la huelga en los términos previstos en el artículo 40:

"El derecho de huelga se ejercitará en el ámbito de las leyes que lo regulan".

No obstante, en la directriz constitucional no se encuentran leyes que regulen el ejercicio del derecho de huelga, no obstante la regulación indirecta del estatuto de los trabajadores de 1970 (proscribiendo como conducta antisindical el impedir o limitar patronalmente la participación en una huelga), como la regulación sobre huelga en servicios públicos esenciales contenida en la Ley 146 de 1990.

La Ley 83 del 11 de abril de 2000 actualizó la disciplina italiana en materia de obligaciones de las partes, los poderes de la denominada Comisión de Garantía y el respeto del derecho de huelga en el ámbito de los trabajadores autónomos.

Una de las principales particularidades del sistema de regulación italiano está dada por la conformación de una Comisión de Garantía, que integra 9 miembros elegidos por el presidente de la Cámara de Diputados del Senado de la República, escogidos entre expertos en materia de Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y Relaciones Industriales, que fundamentalmente evalúe la idoneidad de las medidas para garantizar el ejercicio de equilibrio del derecho de huelga con el disfrute de los derechos constitucionales personales. Este organismo también tiene la tarea de activar un procedimiento de conciliación entre las partes.

En el contexto francés el preámbulo de la Constitución de 1946 que se integra a la Constitución de 1958 incluye el derecho de huelga expresamente en el numeral séptimo del listado de garantías constitucionales:

"El derecho de huelga se ejerce con arreglo a las leyes que lo reglamentan".

El Código de Trabajo francés regula el derecho de huelga como causal de suspensión del contrato de trabajo en los términos del artículo L. 2511-1:

"El ejercicio del derecho de huelga no puede justificar la rescisión del contrato de trabajo, excepto por negligencia grave imputable al empleado.

Su ejercicio no podrá dar lugar a ninguna medida discriminatoria a que se refiere el artículo L. 1132-2, especialmente en lo que respecta a la remuneración y los beneficios a los empleados.

Cualquier despido pronunciado en ausencia de negligencia grave es nulo e inválido".

En el contexto latinoamericano, la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece como parte de los deberes, derechos y garantías previsto en el artículo 57:

"Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad".

Las principales normas que reglamentan el ejercicio del derecho de huelga en el Uruguay están determinadas por el sistema de reglas de ejercicio interpretado por la jurisprudencia y la doctrina en sentido garantista y progresista del ejercicio del derecho, las principales disposiciones sobre huelga están contenidas en las siguientes leyes:

1. Ley 13.720 sobre obligatoriedad del preaviso de las medidas de huelga y el régimen de los servicios esenciales.
2. Ley 12.590 sobre efectos de la huelga sobre las vacaciones anuales.
3. Decreto-ley 15.180 sobre efectos de la huelga sobre el seguro de desempleo.
4. Ley 18.566 sobre negociación colectiva, que incluye una cláusula de paz automática (artículo 21).
5. Decreto número 165/006 sobre medios de prevención y solución de conflictos colectivos de trabajo y regulación de las medidas de ocupación de centros de trabajo.

En Argentina el artículo 14bis prevé el reconocimiento del derecho de huelga en los siguientes términos:

"Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo".

La regulación del ejercicio del derecho contenido en la Ley 14.786 que incluye la disciplina la huelga en los denominados "conflictos de intereses" al tiempo que la Ley 25.877 regula lo concerniente a los denominados servicios mínimos en clave de las limitaciones al ejercicio del derecho que indica en el artículo 24 de la norma en comento:

“Cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción.

Se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo.

Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por una comisión independiente integrada según establezca la reglamentación, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación”.

La Constitución Política del Perú reconoce en el texto constitucional el derecho de huelga como parte de los derechos sociales y económicos en el artículo 28 de la norma fundamental en los siguientes términos:

“El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

Garantiza la libertad sindical.

Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.

En este contexto el texto único ordenado de la ley de Relaciones Colectivas de Trabajo regula los principales aspectos del ejercicio de la huelga definiéndola en el artículo 72 bajo los siguientes parámetros:

“Huelga es la suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo. Su ejercicio se regula por el presente Texto Único Ordenado y demás normas complementarias y conexas”.

## II. Contexto fáctico del ejercicio del derecho de huelga en Colombia

Con base en datos estadísticos de la Escuela Nacional Sindical las principales cifras sobre libertad sindical y huelga en Colombia evidencian la necesidad de fortalecer el modelo de intervención legal en materia de protección del derecho de huelga como se deduce del análisis empírico del contexto colombiano.

**1. Contexto laboral y sindical:** En Colombia existe una dinámica de los conflictos laborales y abordaje del conflicto colectivo colombiano plasmado en acciones colectivas sindi-

cales y laborales entre 1991 y 2018, que se traduce en un total de **3.844 movilizaciones**<sup>1</sup> entre huelgas, paros, protestas, marchas y mítines. Entre estas movilizaciones se puede destacar un fuerte crecimiento en las cifras entre 2010 y 2017, es decir, en los últimos siete años de **2.554**.

Durante el mismo periodo de 1991 al 2018, se realizaron en el país **383 huelgas**, con un mayor número durante los años 2009 al 2015, y un total de **707 paros** y **550 marchas** en el mismo periodo de tiempo.

**2. Decisiones de ilegalidad:** La ENS ha realizado rastreo y análisis de las decisiones de ilegalidad, con anterioridad y después a la entrada en vigencia de la ley 1210 de 2008:

### Vigencia anterior de la ley 1210 Ministerio - Consejo de Estado:

- **Expedición de actos administrativos de ilegalidad de cese de actividades, Ministerio del Trabajo:** Entre 2003 y 2009 el Ministerio expidió un total de **77 actos administrativos** de declaratoria de ilegalidad de la huelga, en contra de los intereses de las organizaciones sindicales.

Algunas de las decisiones administrativas del Ministerio del Trabajo fueron anuladas por el Consejo de Estado por encontrar que con ellas se violaba el debido proceso y el derecho de defensa de las organizaciones sindicales.

Vigencia ley 1210 de 2008 Tribunales Superiores - CSJ Sala Laboral<sup>2</sup>

**Decisiones Judiciales 2009-2018:** Durante los anteriores periodos tenemos un total de 47 sentencias que resolvieron de fondo demandas del empleador tanto en primera y segunda instancia.

I Instancia		II Instancia	
Tribunal Superior Sala Laboral	Total Sentencias	Corte Suprema de Justicia Sala Laboral	Total Sentencias
Declara legalidad	26	Declara legalidad	19
Declara Ilegalidad	21	Declara Ilegalidad	28
<b>Total</b>	<b>47</b>		<b>47</b>

**Tipos de huelgas en las decisiones judiciales:** Se puede destacar dentro de las 47 sentencias, que se han identificado 38 casos en los que se definen las siguientes clases de huelga:

Tipo de huelgas o cese	Total
Huelga contractual o de conflicto colectivo	13
Huelga imputable al empleador	15
Huelga por solidaridad	3
Acciones Sindicales - no cese	7

<sup>1</sup> Fuente estadística: Base de datos Dinámica Sindical e informes Mintrabajo.

<sup>2</sup> Fuente: Sentencias judiciales y matriz de huelgas, Escuela Nacional Sindical.

**Identificaciones de sectores en las decisiones judiciales:**

Periodo	Demandados	Demandante	Sector	# Sentencias	Legalidad	Legalidad
2012-2013	Trabajadores tercerizados y no sindicalizados	Cooperativas, SAS y S. A. intermediadoras	Privado	3	1	2
2009-2018	Organizaciones Sindicales Sector Salud	Gobierno Nacional- ESE	Público	4	1	3
2009-2014	Organizaciones Sindicales Empleados Públicos	Gobierno nacional	Público	2	0	2
2009-2018	Organizaciones Sindicales	Empresas	Privado	38	17	21
<b>Total</b>				<b>47</b>	<b>19</b>	<b>28</b>

*Identificación de organizaciones sindicales que han sido sometidas a juicios de ilegalidad en varias oportunidades:*

Periodo	Sindicato	N°. Sentencias	N°. Legalidad	N°. Legalidad
2014-2015	Anthoc	2	0	2
2012-2014-2016	Sintraime	5	0	5
2012-2013-2018	USO	5	4	1

**III. Reformas a implementar**

1. Redefinición del derecho de huelga en los términos de los Convenios Fundamentales y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: El proyecto que se presenta rediseña el concepto legal de huelga en cumplimiento de la directriz constitucional que incorpora las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, adscribiendo la naturaleza jurídica a la huelga como derecho en superación de la tradicional perspectiva restrictiva de prohibición.

La adecuación del ordenamiento legal colombiano no solo deriva de la necesidad de actualización a la visión de la Constitución de 1991 sino a la adaptación de las Normas Internacionales del Trabajo suscritos por Colombia en el mundo y economías globalizadas e interconectadas que demanda estándares de protección global acordes con la perspectiva de eficacia global de las declaraciones, convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

En la propuesta se incluye el reconocimiento de la huelga en los diversos tipos que esta puede adoptar en su ejercicio en forma coherente con la naturaleza adoptada como facultad subjetiva del conjunto de trabajadores ampliando correlativamente el conjunto de finalidad a que la misma puede adscribirse.

2. Definición de servicios mínimos como limitante de los servicios públicos: La actualización del régimen legal del ejercicio de derecho de huelga impone el cumplimiento del mandato constitucional que reenvió al legislador la determinación de los servicios considerados esenciales en que aquella puede restringirse con criterio de realización del derecho en sustitución del vigente bajo la lógica de la Constitución precedente.

En este sentido, el proyecto de ley incorpora el criterio de servicio mínimo que limita en sentido estricto el ejercicio del derecho de huelga privilegiando la garantía constitucional con los necesarios límites que garanticen el interés general sin anular el derecho en cuestión.

Sobre este particular, la recopilación de Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT ha precisado en concordancia con el proyecto de ley que se presenta:

- “581. Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.
582. Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población.
583. El principio sobre prohibición de huelgas en los “servicios esenciales” podría quedar desvirtuado si se tratara de declarar ilegal una huelga en una o varias empresas que no prestaran un “servicio esencial” en el sentido estricto del término, es decir, los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”.

En el mismo sentido, se propone la creación de un nuevo artículo 430B que actualice las causales de ilegalidad del cese colectivo de actividades en concordancia con las prohibiciones referidas a los denominados servicios mínimos de los servicios esenciales en sentido amplio que han demostrado derivar en hacer nugatorio el derecho constitucional.

3. Requisitos para el ejercicio del derecho de huelga: El procedimiento y requisitos para la declaratoria de la huelga y su titularidad en los trabajadores se reivindica en el texto del proyecto que pretende hacer viable el ejercicio democrático de la decisión de optar

por la huelga eliminando requisitos de matriz restrictiva de la garantía constitucional.

Se prevé de la misma forma la obligación para las autoridades del trabajo de asistir para presenciar y comprobar la votación de la huelga.

De la misma manera en concordancia con la inclusión de las diversas modalidades de huelga se incluye el procedimiento para el ejercicio de la denominada huelga imputable al empleador.

De la misma forma, se reitera el procedimiento legal para la solución del conflicto colectivo transcurridos 60 días para promover la concertación con la intervención de una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Por los honorables congresistas

Por los honorables congresistas,

Feliciano Valmorán  
Alexander Lopez  
Leon Freddy Muñoz  
Ivan Lopez  
Antonio Sanguino

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

David Rincón  
María Piedad Zamora

Fabian Diaz

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 010 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante León Freddy Muñoz; honorable Senador Gustavo Bolívar y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,  
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2018  
CÁMARA

por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para establecer instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018  
Doctor  
JORGE HUMBERTO MANTILLA  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 011 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para establecer instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley "por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para establecer instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

Por los honorables congresistas,

Por los honorables congresistas

Feliciano Valmorán  
Alexander Lopez  
Leon Freddy Muñoz  
Ivan Lopez  
Antonio Sanguino  
María Piedad Zamora

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Victoria Santino Simoes

David Rincón

PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2018  
CÁMARA

*por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para establecer instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 3°. Víctimas.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

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

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

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

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

**Parágrafo 2°.** Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 4A a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 4A. Principio de no regresividad.** En el marco de aplicación de la presente ley, los derechos de las víctimas se realizarán en la mayor medida de las posibilidades jurídicas y reales existentes, por

lo cual, son intangibles y sus modificaciones no supondrán limitaciones, anulaciones o restricciones a los estándares actualmente reconocidos.

A la luz de este principio, en ningún caso se podrá suspender indefinidamente el acceso a las medidas contempladas en la normativa de víctimas. Las garantías en favor de las víctimas contenidas en el ordenamiento jurídico al momento de expedir la presente ley, deben ser entregadas de manera inmediata, progresivamente ampliadas en su contenido y gradualmente extendidas en su cobertura.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 13. Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad; además aquellas poblaciones y colectivos más vulnerables y afectadas por el conflicto armado, en especial mujeres, niños y niñas víctimas. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dichos enfoques.

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

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

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

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

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

1. Derecho a la verdad, justicia y reparación integral y garantías de no repetición.
2. Derecho a la participación efectiva en los escenarios de diálogo institucional y comunitario, promoviendo la paridad entre hombres y mujeres.

3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.
4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.
5. Derecho a participar efectivamente en la formulación, implementación, seguimiento y veeduría de la política pública de prevención, atención y reparación integral, con la garantía de que sus propuestas y recomendaciones serán tenidas en cuenta en la toma de decisiones.
6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.
7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.
8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.
9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente ley.
10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente ley.
11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.
12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.
13. Las víctimas en el exterior gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación o condición de protección internacional en que se encuentren.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 52 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 52. Medidas en materia de salud.**

El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Ley 1751 de 2015.

Toda persona que sea inscrita en el RUV, accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011, pero no se negará la cobertura a aquellas personas que estén en proceso de reconocimiento en razón a las modificaciones en las condiciones de registro. Además, serán elegibles para acceder a un subsidio en salud.

Las medidas de atención en salud deberán ser aseguradas con un enfoque de género y diferencial que se ajuste y responda a las características particulares de la victimización de las mujeres, niños y niñas víctimas del conflicto. El ministerio de salud y de la protección social deberá diseñar un sistema de identificación para el acceso diferencial para todas las víctimas en el marco del Sistema de General de Seguridad Social en Salud, de tal forma que se garantice el reconocimiento de su condición, de la atención preferencial en su calidad de sujeto de especial protección.

**Parágrafo 1°.** Con el fin de garantizar la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de que trata la presente ley, priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población, se realizará la actualización del Plan Obligatorio de Salud, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los términos de la Ley 1438 de 2011.

**Parágrafo 2°.** Sin importar el régimen de afiliación, las víctimas quedaran exentas de cualquier cobro de copago y cuota moderadora en todo tipo de atención en salud que requieran. Igualmente, ninguna víctima del conflicto armado deberá aportar al pago de salud, dicho costo deberá ser cubierto por el Estado.

**Parágrafo 3°.** Las medidas en materia de salud correspondiente al capítulo 2 deben articularse con el punto 1, relacionado con el Plan Nacional de Salud Rural y el punto 5 relacionado con la atención individual, familiar y colectiva y la rehabilitación psicosocial del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 54. Servicios de Asistencia en salud.** Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

1. Hospitalización.
2. Material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de la Protección Social.
3. Medicamentos.
4. Honorarios Médicos.
5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas.
6. Transporte.
7. Examen del VIH sida y de ETS.
8. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y/o la ley, y ofrecer servicios de anticoncepción de emergencia con absoluto respeto de la voluntad de la víctima.
9. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

10. Y otros que se consideren necesarios para prestar una atención integral y ajustada a los parámetros desarrollados en la jurisprudencia constitucional e internacional.

**Parágrafo.** El reconocimiento y pago de los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria a que se refiere este capítulo, deberá articularse con las medidas de rehabilitación psicosocial consignadas en la presente ley de tal forma que cree un presupuesto anual de atención integral con cargo a una subcuenta del Fosyga.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 57. Evaluación y Control.** El Ministerio de la Protección Social por intermedio del viceministerio de salud para las víctimas y de la Superintendencia Nacional de Salud, ejercerán la evaluación y control sobre los aspectos relativos a:

1. Número de pacientes atendidos.
2. Acciones médico-quirúrgicas.
3. Suministros e insumos hospitalarios gastados.
4. Causa de egreso y pronóstico.
5. Condición del paciente frente al ente hospitalario.
6. El efectivo pago al prestador.
7. Negación de atención oportuna.
8. Las condiciones de calidad en la atención.
9. Los demás factores que constituyen costos del servicio, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud, deberá garantizar audiencias públicas en los que presentaran informes y balances de su gestión frente a la atención a las víctimas. Así mismo, las víctimas expondrán los resultados de su veeduría.

**Parágrafo 2°.** Se deberá facilitar la conformación de las veedurías para el ejercicio de control por parte de las víctimas.

**Parágrafo 3°.** La superintendencia de salud contara con una subdirección especializada para el control y evaluación de los servicios de salud integral”.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 62. Etapas de la atención humanitaria.** Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:

1. Atención Inmediata.
2. Atención Humanitaria de Emergencia; y
3. Atención Humanitaria de Transición.

**Parágrafo.** Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.

**Parágrafo 2°.** Las medidas de atención humanitaria se brindarán de manera ininterrumpida hasta tanto la situación de vulnerabilidad cese.

**Parágrafo 3°.** El Estado fortalecerá las instituciones encargadas de prestar atención primaria a las víctimas para que éstas puedan garantizar la prestación de las medidas de atención de que trata el presente artículo.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 68A a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 68A. Definición de víctimas en el exterior.** Se consideran víctimas en el exterior, para los efectos de esta ley, personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño y se encuentren en el exterior y/o las personas que se vieron obligadas a abandonar el país, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en el sentido del artículo 3° de la presente ley, independientemente de su estatus o situación migratoria, incluidas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo en los países de destino, así como las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo.

**Artículo 10.** Adiciónese el artículo 68B - Transitorio a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 68 B. Transitorio. Reglamentación de los derechos de las víctimas en el exterior.** El Gobierno nacional contando con la participación efectiva de las víctimas en el exterior, formulara y expedirá un decreto que regule los derechos de las víctimas en el exterior con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de esta ley, dentro de un plazo no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente decreto-ley.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 136 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 136.** El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Salud y la Protección Social, deberá elaborar y expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, de manera conjunta y participativa con las víctimas del conflicto de violencia sociopolítica, organizaciones de víctimas, sus representantes legales, las organizaciones psicosociales y en salud integral expertas en la atención a víctimas, la academia especializada, y otros actores cualificados que entre las partes convengan.

La Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral debe comprender y cumplir los criterios de reparación en materia de rehabilitación ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia. Las acciones y propósitos de la política no se limitarán a la vigencia de la presente ley, en tanto se trata de la protección del derecho a la vida. Esta Política, para su diseño, construcción, sostenibilidad y evaluación deberá comprender:

1. Garantía y autonomía presupuestal a través de un documento Conpes.
2. Participación activa en la construcción y definición de la Política de Atención, de las víctimas, las organizaciones de víctimas, de las comunidades indígenas, negras, ROM, en la que se garantice la participación paritaria entre hombres y mujeres.
3. La Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral, deberá armonizarse y/o articularse con la construcción del Plan de Salud Rural, definido en el punto uno de los Acuerdos de Paz.
4. Cobertura territorial tanto a nivel rural como urbano.
5. Sin afectar la autonomía regional y local, la Política será responsabilidad directa del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación y articulación con la Unidad para la Reparación de las Víctimas, y el SNARIV.
6. Las medidas de reparación integral, individual y colectiva, comprende la reparación en salud integral y psicosocial para hacer efectiva su integralidad, por consiguiente, la política a desarrollar tendrá directa conexión con la construcción de los planes de reparación a cargo de la Unidad de Reparación para las Víctimas.
7. La política debe garantizar un proceso de formación a todos los profesionales de las ciencias de la salud, ciencias sociales, de otras disciplinas, y personal operativo y administrativo que tengan relación directa o indirecta con las víctimas, por ello, el Ministerio de Salud deberá, de manera conjunta con el Ministerio de Educación, garantizar dicho proceso.
8. El Ministerio de Educación deberá promover con las Universidades públicas y privadas, una reforma a los currículos universitarios que garanticen la formación humana en pregrado y posgrado, de profesionales en salud integral y atención psicosocial de las víctimas del conflicto sociopolítico, para los estudiantes de las ciencias sociales y de la salud.
9. Dado el carácter integral de la reparación a las víctimas, lo que se desprenda de la construcción conjunta y participativa de esta política, deberá articularse e involucrar los aspectos propios de la reparación que comprendan, no solo al Ministerio de Educación, sino también, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Agricultura, y a instituciones tales como, el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y el SENA.
10. Al momento de su construcción y elaboración, la Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral de las Víctimas, deberá tener en cuenta el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Esto rige para todo lo correspondiente con las Medidas de Rehabilitación, Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia, de Asistencia y Atención a las Víctimas, de la que trata esta ley, con sus correspondientes modificaciones.
11. La Política deberá contemplar indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 137. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas.** El Gobierno nacional, en cumplimiento del artículo 136, y en concordancia con el mismo, reestructurará el esquema administrativo y operativo del Ministerio de Salud y Protección Social, de tal manera que creará el Viceministerio de Atención Psicosocial y en Salud Integral a Víctimas del Conflicto, el cual se articulara y coordinara con los dos actuales: (i) Salud Pública y Prestación y Servicios, y el de (ii) Protección Social. Este viceministerio será el encargado del diseño, de la ejecución y evaluación de la política pública en salud integral y atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado, una vez la misma haya sido concertada con los actores definidos en el artículo precedente. De este viceministerio se desprenderá la Dirección General de Atención Psicosocial y en Salud Integral a Víctimas del Conflicto Sociopolítico, quien será la encargada del funcionamiento profesional, operativo, administrativo y financiero del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI) el cual será reestructurado teniendo en cuenta la disposiciones de reforma del presente articulado de la Ley 1448 y del resultado que se desprenda de la Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral.

El Programa deberá incluir lo siguiente:

1. **Pro-actividad.** Los servicios de atención deben propender por la detección y acercamiento a las víctimas, con total respeto y reconocimiento de su dignidad.
2. Planes de atención psicosocial y en salud integral de acuerdo a las necesidades y singularidad de las víctimas, así como de su marco cultural, en función del tipo de los repertorios de violencia y las afectaciones. Dichos planes deben incluir la terapia individual, familiar, acciones comunitarias, la atención de salud en prevención, promoción y tratamiento, y dar cuenta de procesos de seguimiento y construcción de los planes de reparación integral en los que estén inmersas las víctimas, toda vez que estas dimensiones constituyen

el núcleo de la reparación integral desde las expectativas de las víctimas y la garantía de sus derechos. La elaboración de los planes de atención deberá ser concertada con los beneficiarios de los mismos.

3. **Gratuidad.** Todas las víctimas del conflicto armado reconocidas en el RUV y vía sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos serán exoneradas del pago en el aporte a salud, el cual será asumido por el Estado. Se garantizará a las víctimas el acceso gratuito a los servicios del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, incluyendo el acceso a la atención, tratamientos y medicamentos en los casos en que esto fuera requerido y la financiación de los gastos de desplazamiento cuando sea necesario.
4. **Atención preferencial.** Se otorgará prioridad en el acceso a la prestación de la atención psicosocial y en salud integral para el cumplimiento de los planes de atención definidos para las víctimas.
5. **Duración.** La atención estará sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y sus demandas específicas sin límite de tiempo. Para la atención psicosocial y en salud integral no habrá ningún tipo de restricción ni limitación. Teniendo en cuenta las afectaciones de las víctimas el Estado garantizará la atención y cubrimiento de por vida.
6. **Ingreso.** El Ministerio de Salud diseñará un sistema de información desde el Ministerio de Salud que permita la identificación de las víctimas para garantizar la atención integral tanto en el marco del programa (PAPSIVI) como en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Un mecanismo de ingreso e identificación que defina la condición de beneficiario del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y permita el acceso a los servicios de atención.
7. **Interdisciplinariedad.** Se crearán mecanismos de prestación de servicios constituidos por profesionales en psicología y psiquiatría, con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios entre otros profesionales, en función de las necesidades locales, garantizando la integralidad de acción para el adecuado cumplimiento de sus fines. Se deberá garantizar una atención de calidad por parte de profesionales con formación técnica específica y experiencia relacionada, especialmente cuando se trate de víctimas de violencia sexual y familiares de víctimas de desaparición forzada.
8. **Continuidad.** El programa deberá contar con los recursos financieros y administrativos necesarios para garantizar la continuidad de la atención a víctimas.

**Parágrafo.** La recuperación emocional de las víctimas de violencia sexual se adelantará a través de un programa especial con enfoque transformador que visibilice y contribuya a erradicar las condiciones estructurales de discriminación contra las mujeres que incluya a los hijos, hijas de esa violencia.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 138 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 138. De la estructura, funciones y operatividad de la política pública de atención psicosocial y salud integral a víctimas.** El PAPSIVI, será regido por el viceministerio de Atención Psicosocial y en Salud Integral a Víctimas del Conflicto Sociopolítico, estando a cargo de la Dirección General de Atención Psicosocial y en Salud Integral, quien procederá, una vez establecidas las modificaciones y articulaciones que correspondan, a designar un Coordinador General del programa para los aspectos conceptuales y operativos del mismo, y un Coordinador Administrativo para el adecuado funcionamiento y distribución de los recursos. Además, el Ministro de Salud y la Protección Social, dispondrá de organizar el resto de la estructura para su funcionalidad y operatividad, según corresponda con las nuevas disposiciones. Parágrafo 1°. El Viceministerio de Atención Psicosocial y en Salud Integral a Víctimas del Conflicto Sociopolítica, deberá encargarse de la construcción de un Programa en Salud y atención psicosocial, para los excombatientes del conflicto, a parte del de las víctimas, y bajo los principios del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.

Artículo 14. Adiciónese el artículo 152A. - Transitorio a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 152 A. Transitorio. Reglamentación del programa de reparación colectiva:** El Gobierno nacional expedirá en el término de seis (6) meses un decreto que reglamentará el Programa de reparación colectiva en su integralidad, con estricto apego a los principios rectores de no regresividad y gradualidad, incluyendo medidas afirmativas para la participación de las mujeres en todo el proceso y en armonía con la implementación del Acuerdo final.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 155. Solicitud de registro de las víctimas.** Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.

En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

En virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se dará reapertura al Registro Único de Víctimas y los términos anteriores podrán prorrogarse por el término de cinco (5) años contados a partir del presente decreto ley. Para esto el Gobierno nacional efectuara una estrategia amplia de divulgación.

**Parágrafo 1º.** Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente ley.

En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo.

**Parágrafo 2º.** En atención a la ampliación del universo de víctimas, el Gobierno nacional implementara un mecanismo excepcional y expedito de revisión de oficio y/o a petición de parte, de aquellas solicitudes que con anterioridad hayan sido rechazadas por esta razón y también las que hayan sido negadas cuando el hecho victimizantes han sido cometidos por grupos armados organizados incluyendo las denominadas autodefensas, paramilitares, grupos de seguridad o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes”.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 160. De la conformación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.** El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas estará conformado por las siguientes entidades y programas:

En el orden nacional, por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. El Ministerio de Defensa Nacional.
5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
6. El Ministerio de la Protección Social.

7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
8. El Ministerio de Educación Nacional.
9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
11. El Ministerio de Cultura.
12. El Departamento Nacional de Planeación.
13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
16. La Fiscalía General de la Nación.
17. La Defensoría del Pueblo.
18. La Registraduría Nacional del Estado Civil.
19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa (sic).
20. La Policía Nacional.
21. El Servicio Nacional de Aprendizaje.
22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior.
23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
25. El Archivo General de la Nación.
26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
28. La Superintendencia de Notariado y Registro.
29. El Banco de Comercio Exterior.
30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.
31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley.
32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII.

En el orden territorial, por:

1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios.
2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley.
3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII.

Y los siguientes programas:

1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.
2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional definirá con precisión las competencias que corresponden a cada

una de las entidades que conforman el SNARIV en el término de seis (6) meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 166. Del Departamento Administrativo para la Atención y Reparación a las Víctimas.** Créase el Departamento Administrativo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial. Como organismo principal de la administración pública, del nivel central, rector del sector de atención y reparación integral a víctimas.

El Departamento tendrá su sede en Bogotá, D. C., y dispondrá de un patrimonio suficiente constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba.

Artículo 18. Adiciónese el artículo 166A a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 166A. Referencias normativas.** Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deben entenderse referidas al Departamento Administrativo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, si se relacionan con las funciones asignadas a esta entidad.

De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Director del Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como asistente, integrante o miembro de consejos, comisiones, juntas, mesas u otras instancias de deliberación relacionadas con los temas de competencia del Departamento Administrativo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deben entenderse referidas al Director del mencionado Departamento.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 167. De los órganos de dirección y administración.** El Departamento Administrativo para la Atención y Reparación a Víctimas tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para el cumplimiento de la Atención y Reparación Integral de los derechos de las Víctimas.

El Gobierno nacional determinara la estructura y el funcionamiento del Departamento.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 174. De las funciones de las entidades territoriales.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de este decreto ley las entidades territoriales revisarán, ajustarán e implementarán programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas,

incluyendo en los respectivos presupuestos municipales los recursos para ello.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

**Parágrafo 1°.** Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

**Parágrafo 2°.** La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

**Parágrafo 3°.** Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente ley.

Artículo 21. Adiciónese el artículo 175A a la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 175A.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto ley el Gobierno nacional deberá expedir un documento Conpes que incorpore los lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 193. Mesa de Participación de Víctimas.** Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación paritaria de hombres y mujeres, así como la participación de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas LGBTI y víctimas en el exterior y de quienes entren hacer parte del universo de víctimas, a fin de reflejar sus agendas.

Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadana, sin perjuicio del control social que otras organizaciones o escenarios autoconvocados al margen de este espacio puedan hacer.

**Parágrafo 1°.** Para la conformación de las mesas a nivel municipal, departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio, deberán inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercerán la Secretaría técnica en el respectivo nivel.

Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente.

La Defensoría del pueblo y las personerías pondrán en marcha mecanismos de vigilancia y control que garanticen la transparencia de los procesos de elección, funcionamiento, democracia interna y demás, de las Mesas de Participación de Víctimas a nivel municipal o distrital, departamental y nacional.

**Parágrafo 2°.** Estas mesas se deberán conformar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. El Gobierno nacional deberá garantizar los medios para la efectiva participación, a través del Departamento Administrativo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Asimismo, el Gobierno nacional deberá capacitar a los miembros de las mesas para que estos sepan tanto recoger y exponer las necesidades y propuestas de las víctimas como rendir informes a estas últimas y sus organizaciones, cuentas sobre los debates y avances realizados entorno a sus situaciones y propuestas”.

**Parágrafo 3°.** La Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional, será la encargada de la elección de los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164, así como los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo que establece la presente ley. Representantes que serán elegidos de los integrantes de la mesa.

Las Mesas de Participación de Víctimas a nivel territorial serán las encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que integren los Comités Territoriales de Justicia Transicional de que trata el artículo 173.

**Parágrafo 4°.** La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá establecer el procedimiento para que las instancias de organización y participación de la población desplazada, existentes al momento de expedición de la presente ley, queden incorporadas dentro de las mesas de que trata el presente artículo.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 194. Herramientas de participación.** Para garantizar la participación efectiva de que trata el presente título, los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación. Este protocolo acogerá lo dicho por la jurisprudencia constitucional, en el sentido que el derecho de participación efectiva no se agota únicamente en las mesas que trata el artículo anterior, sino que cubre espacios de participación alternos. Esto último, implica que las discusiones y decisiones de los espacios autoconvocados serán incorporadas a los espacios e instancias institucionales en sus diferentes

niveles, sin que esto implique la pérdida del carácter autónomo e independiente de estos mismos.

Ese protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas del nivel municipal, distrital, departamental y nacional, según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones.

Las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por las Mesas de Participación de Víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación. Las observaciones que una vez valoradas, sean rechazadas, deben ser dadas a conocer a las respectivas mesas con la justificación correspondiente.

**Parágrafo transitorio.** Para garantizar el cumplimiento del presente artículo, el Gobierno nacional modificará el protocolo de participación de manera conjunta con las víctimas y sus organizaciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto-ley, a partir de la evaluación de las herramientas de participación existentes, incluyendo los protocolos diferenciales”.

Artículo 24. Adiciónese el artículo 206A. A la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

**Artículo 206A. Política Pública de generación de ingresos y empleo.** Para garantizar estas últimas el gobierno elaborará una política pública de generación de ingresos y empleo para la población víctima atendiendo al enfoque diferencial y de género, donde el Estado asuma de manera real y efectiva la tarea de generar empleos formales y facilitar el acceso de víctimas a cargos de carrera administrativa y a los planes y programas creados por el Gobierno para lo cual se contará con la participación efectiva de las víctimas. En ningún caso se confundirán las medidas de atención humanitaria con las medidas de superación de la pobreza.

Artículo 25. Adiciónese el artículo 207A - Transitorio - a la Ley 1448 de 2011, con el siguiente texto:

**Artículo 207A. Transitorio. Ajustes normativos e institucionales.** El Gobierno nacional y las entidades que forman parte del SNARIV adoptarán las medidas necesarias, dentro de los seis (6) meses de la expedición de este decreto ley, para realizar los ajustes normativos e institucionales necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 208. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de quince (15) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

**Parágrafo 2º.** Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018

Por los honorables Congresistas,



A collection of handwritten signatures in black ink, arranged in two columns. The signatures are of various styles and sizes, representing the congress members mentioned in the text above.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta iniciativa ha sido posible gracias a un ejercicio amplio de participación ciudadana con organización sociales y de derechos humanos, realizado en el año 2017 con ocasión del proceso de implementación del Acuerdo Final. Dicho ejercicio incluyó la realización de mesas de trabajo y encuentros ciudadanos para identificar los aspectos necesarios de modificación o adición de la ley, así como la compilación y estructuración de las diversas propuestas en el articulado presentado.

Sin perjuicio de que sus aportes hayan sido sobre una o varias disposiciones y hayan sido efectivamente recogidos, esta propuesta de iniciativa legislativa intenta responder al ejercicio ciudadano realizado y a las propuestas generadas en diversos espacios en los que participaron las siguientes organizaciones: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Consejo noruego para los refugiados (NCR), Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Asociación Renacer del Campo (Asoredca) Servicios Jesuita a Refugiados (SJR), Viva la Ciudadanía, Sisma Mujer, Corporación Jurídica Libertad, Corporación Jurídica Yira Castro, Comisión Inter-Eclesial de Justicia y Paz, Fundación Círculo de Estudios Culturales y Políticos, Migrantes y Exiliados/As Colombianos/As por la Paz (MECoPa), Colectiva de Mujeres

Refugiadas, Exiliadas y Migradas, Red de Víctimas Colombianas por la Paz en Latinoamérica y el Caribe REVICPAZ - LAC, FIV-Foro Internacional de Víctimas, entre otras.

Por medio del Acto Legislativo número 02 de 2017, se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política que establece que los contenidos de dicho acuerdo final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o normas de derechos fundamentales y conexos definidos en la misma Carta Política tienen que ser cumplidos obligatoriamente y de buena fe por las instituciones y autoridades del Estado.

Producto de su proceso de construcción a partir de la convocatoria a la participación de los diferentes sectores sociales involucrados, el mencionado acuerdo final establece en el numeral 5.1.3.7. que será necesario:

- i) Fortalecer la política de atención y reparación integral a las víctimas.
- ii) Adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto.
- iii) Asegurar que contribuya efectivamente al cumplimiento de los objetivos de convivencia, no repetición y de reconciliación.

A su vez, el literal h) del punto 6.1.10 del acuerdo final establece en su calendario de implementación normativa que durante los primeros 12 meses tras su firma y de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 001 de 2016, deben realizarse las modificaciones a la Ley 1448 de 2011, siguiendo para el efecto los parámetros establecidos en el punto 5.1.3.7 del acuerdo, en lo referido al punto sobre derechos de las “Víctimas”.

Afirmando el cumplimiento de lo establecido en el numeral 5.1.3.7., el Gobierno nacional convocó y realizó eventos de participación regionales y un evento de amplia participación, en los que se recogieron una serie de propuestas de las víctimas y de las organizaciones de víctimas para ajustar la política pública de atención y restitución a víctimas. Sin embargo, muchas de las víctimas y sus propuestas no fueron tenidas en cuenta tal y como lo exige el mencionado acuerdo final, ni en la reglamentación que debían realizar las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), ni en la perentoria modificación de la Ley 1448 de 2011, la que no se hizo en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016 ni tampoco con posterioridad.

Ahora, el punto 5.1.3.7. del acuerdo final establece que el proceso para la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas contará con la veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes, a nivel local y nacional. En tal sentido, en el evento de amplia participación se conformó la veeduría nacional al proceso de adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas,

la que mediante comunicados de 9 de mayo, 3 y 4 de agosto y 7 de diciembre de 2017 ha manifestado su preocupación acerca de los resultados de ese proceso para la adecuación normativa de la política pública de atención a víctimas.

En tal sentido, mediante el comunicado de 9 de mayo, la veeduría - entre otras exigencias - le pidió al Estado:

*“[G]arantizar las condiciones logísticas y de acceso oportuno a la información para la realización de las reuniones de la veeduría que se consideren estrictamente necesarias desde el comité veedor, con el propósito de abordar las rutas de salida para la adecuación normativa, bien sea que estas se produzcan en ejercicio de las facultades presidenciales extraordinarias; mediante el trámite legislativo especial para la Paz o - Fast Track; o mediante la adopción de medidas que reformen la política sectorial en materia de atención y reparación a las víctimas”.*

A su turno, en el comunicado de 3 y 4 de agosto, expresó su preocupación:

*“[Q]ue el día 3 de agosto, nos hemos enterado que la UARIV construyó y presentó de manera unilateral un proyecto de ley para el ajuste normativo de la Ley 1448, informamos a la opinión pública nacional e internacional y a las víctimas en el territorio Nacional y el exterior, a las organizaciones defensoras de derechos humanos que a la fecha de hoy 9 de agosto del 2017 desconocemos ese proyecto de ley que está cursando el trámite ante la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, del cual no fuimos partícipes en el proceso de su construcción, desconociendo por tanto el rol otorgado por cientos de víctimas que nos han confiado esta responsabilidad histórica en defensa y protección de los derechos de las víctimas”.*

2. *Como veedores nos encontramos muy preocupados y preocupadas, ya que pese a lo contenido por el Acuerdo Final, nuestras apuestas y participación de cara al control, vigilancia, incidencia y el seguimiento a la inclusión de las más de 2.400 propuestas aproximadamente, resultantes del Proceso Amplio de Participación realizado en 30 encuentros regionales y un encuentro en Quito con la participación de las víctimas en el exterior, y la plenaria nacional, no han sido recogidos en su totalidad.*
3. *Entendemos perfectamente que algunas de las 2.400 propuestas deben llevarse ante diversas herramientas jurídicas, momentos e instancias, siendo así que debemos hacer claridad respecto del último borrador propuesta de decreto de ley, que fue de conocimiento de la veeduría en el cual no se recogían los puntos prioritarios en los siguientes temas: mecanismos de reparación administrativa, judicial y extrajudicial y medidas de atención, asistencia y reparación*

*integral de las víctimas del conflicto armado interno, se identificó la necesidad de realizar ajustes para fortalecer la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, principalmente en las siguientes materias: (i) el alcance de la definición de víctima, (ii) la temporalidad de los casos reconocidos por el RUV, no es igualitario en derecho, desconocer a las víctimas antes de 1985 y no tiene presentación una argumentación en temas económicos (iii) es necesario la participación directa de las víctimas en el proceso de la implementación restitución y protección de tierras, (iv) El reconocimiento de las víctimas en el exterior de manera transversal, (v) y la vigencia bajo los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario, en el marco de la implementación del Acuerdo Final”.*

Asimismo, mediante comunicado de 7 de diciembre la veeduría enfatiza en que:

- “5. Desde el mes agosto no se volvió a tener comunicación con la Subdirección de Participación de víctimas encargada de convocar, la veeduría escribió un documento el 3 de octubre enviada a los funcionarios encargados de dinamizar este tema: los funcionarios Camilo Andrés escobar y Ana María Almarío, los cuales nunca respondieron a las solicitud urgente que como veeduría realizamos a la convocatoria de una sesión extraordinaria de veeduría en el mes de octubre.
6. Hacemos un llamado de atención frente a la falta de voluntad política en lo relacionado con el proceso de adecuación normativa de la Ley 1448, pues no se cumplió con ninguno de los compromisos de trámite legislativo ni en lo relacionado con el tiempo establecido en las facultades especiales del presidente para expedir decretos con fuerza de ley; ni los tiempos que regularon el trámite legislativo especial para la paz o Fast Track; ni tampoco las estrategias de políticas sectoriales priorizados para el ajuste normativo”.

En síntesis, la reforma a la Ley 1448 de 2011 debía tramitarse por el gobierno nacional en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 5.1.3.7. y 6.1.10. del acuerdo final y considerando para el efecto no solamente las reformas expresas allí dispuestas, como la del artículo 3° de dicho cuerpo normativo, relacionada con el universo de víctimas, sino además las propuestas presentadas por las víctimas y las organizaciones de víctimas en el evento de amplia participación.

Sin embargo, a la fecha no solamente no se ha realizado esta reforma normativa sino que tampoco se advierte voluntad política por parte del gobierno nacional para hacerla. En consecuencia, consideramos necesario impulsar su ajuste mediante

una iniciativa legislativa que permita modificar y adicionar algunas disposiciones normativas contenidas en la Ley 1448 de 2011, que den cumplimiento a lo dispuesto en el acuerdo final, en especial, los puntos 1, 5 y 6, en materia de derechos de las víctimas, así como algunas propuestas de reforma presentadas por víctimas y organizaciones de víctimas.

Aunque reconocemos que la ley de víctimas y de restitución de tierras es el instrumento jurídico más importante que existe en el país, para reparar a las víctimas del conflicto armado que superan los 8 millones de personas, y que además ha significado el logro de avances importantes en la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, estas no han sido suficientes y tampoco responden a las nuevas exigencias y derechos contenidos en el acuerdo final suscrito entre el gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, en noviembre de 2016.

La ley no ha cumplido eficazmente con las expectativas y necesidades de las víctimas ni con el goce pleno y efectivo de los derechos y garantías en ella regulados. Así por ejemplo, en materia de indemnización, tenemos que:

“... [E]ntre 2009 y 2016 se han pagado 615.560 indemnizaciones a 580.415 víctimas cuyo costo, a precios de 2016, ascendió a \$4.3 billones. Además, encontró que aún se encuentran en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99 mil millones que corresponden a 9.081 beneficiarios, lo cual ha afectado el acceso de 8.006 víctimas, quienes no han recibido otra indemnización. El esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto de la necesidad.

*De acuerdo con los resultados, cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a este derecho, siendo la población desplazada la más perjudicada con un rezago del 97% de la población incluida en el RUV...”<sup>1</sup>.*

Del mismo modo, son escasos los avances en materia de cumplimiento de las órdenes de los autos 092 e 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, relacionados con la necesidad de protección de mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual: “la ausencia de una cifra unificada del universo de víctimas que deben ser atendidas, la baja cobertura de los programas de atención psicosocial; las agencias especiales constituidas en los procesos penales por la PGN, así como la falta de adecuación especial para la atención en salud física de las mujeres víctimas<sup>2</sup>”.

A su turno, tanto en el espacio de amplia participación como en el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 se llamó la atención acerca de

<sup>1</sup> Cuarto informe. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. 2016-2017. Pág. 17.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pág. 16.

la necesidad de priorizar la atención psicosocial a víctimas, como medida de reparación:

*“Uno de los temas reiterados por las víctimas en el Espacio Amplio fue la necesidad de priorizar la atención psicosocial como medida de reparación de cara a la construcción de paz en el país. Lo anterior, en relación con la percepción de las mismas, sobre las debilidades de cobertura y atención que presentan las estrategias de Estado para garantizar su rehabilitación psicosocial.*

*En este informe, se realizó un balance de los programas estatales dirigidos a la atención psicosocial, señalando los principales retos para la optimización de sus resultados: garantizar los recursos presupuestales para la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado; ampliar la cobertura de los programas; articular las diferentes medidas de reparación integral a las acciones realizadas para la atención psicosocial; promover la capacitación de líderes sociales y comunitarios como agentes de atención psicosocial; diseñar indicadores de impacto de la intervención psicosocial a víctimas y realizar estudios dirigidos a recoger insumos que aporten al ajuste de las estrategias de atención<sup>3</sup>”.*

De igual manera, es necesario definir a las víctimas en el exterior, a la población exiliada y refugiada, así como reglamentar la garantía de sus derechos. El hecho de que la UARIV haya recibido hasta ahora más de 11.222 solicitudes de inscripción correspondientes a 23.763 personas únicas víctimas residentes en más de 44 países, confirma que se trata de un amplio grupo sobre el que ha existido un déficit de regulación planteado en todas las instancias de participación, en función de la garantía efectivos de sus derechos.

Conforme a lo anterior, es preciso realizar una reforma de la Ley 1448 de 2011, no solamente para cumplir lo pactado en el acuerdo final suscrito entre el gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP sino porque además es imperioso realizar modificaciones e incluir nuevas medidas en este texto normativo, que faciliten, promuevan y garanticen el goce efectivo de los derechos de las víctimas, en temas relacionados con:

- i) La ampliación del universo de víctimas;
- ii) El reconocimiento y definición de las víctimas en el exterior y la reglamentación de sus derechos;
- iii) El reconocimiento efectivo de los principios de enfoque diferencial y de género, así como del principio de progresividad y no regresividad;
- iv) La prestación de medidas de atención humanitaria, especialmente en salud, que garanticen su acceso y cobertura a todas las víctimas;
- v) La implementación de una política pública de atención psicosocial;

- vi) El deber del Estado de coordinar adecuadamente a las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), para garantizar el cumplimiento de la ley;
- vii) El deber del Estado de disponer de recursos suficientes necesarios para atender la demanda de la población víctima y garantizar su reparación integral.

Respecto a la política de restitución de tierras y derechos territoriales, la lectura integral del Acuerdo Final de Paz, supone la comprensión amplia de la participación de las víctimas y la protección de sus derechos en el marco del proceso de implementación. En tal sentido, en materia de despojo, el Acuerdo incorpora una serie de condiciones, que por un lado, no van en contravía de lo establecido en la normativa vigente y por el otro, están asociados a necesidades urgentes de coordinación y de intervención integral por parte de las entidades del Estado.

Es así como el punto 1. *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral* establece que uno de los mecanismos de acceso a tierras por parte de los campesinos y campesinas, es la restitución de tierras: **“1.1.7. Restitución: el Gobierno nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas”.**” [Resaltado fuera del texto original].

Lo anterior implica la integralidad del proceso de reparación individual y colectiva, (Punto 5) que incluye las medidas de reparación al despojo y abandono forzado como la restitución; y en el mismo sentido, la articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Así lo señala en el punto 5.1.3.5, en el que se advierte que con propósito de lograr un nuevo campo colombiano y una reforma rural realmente integral es necesaria la articulación efectiva entre las políticas retorno, reparación colectiva, restitución de tierras y la implementación del punto 1.

Esta articulación se acentúa en tres niveles -en relación con la restitución-, en la identificación de territorios; en los planes de retorno y reubicaciones y en el fortalecimiento a defensores comunitarios, de manera que acompañen de manera efectiva los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicaciones. Esto se reitera en el punto 5.1.3.6 relativo a las medidas sobre restitución de tierras:

*“5.1.3.6. Medidas sobre restitución de tierras con el fin de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto, además de garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial así como los demás planes y*

<sup>3</sup> P. 11

*programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final, hemos acordado que:*

*En un escenario de fin del conflicto, con el fin de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras, hemos acordado que se garantizará la articulación de estos y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final, como también que:*

- *La aplicación de la política de restitución de tierras obedecerá, entre otros a los criterios técnicos de densidad histórica del despojo y a las condiciones para el retorno, teniendo en cuenta las recomendaciones, incluyéndolas concernientes a la focalización territorial, que tengan las organizaciones de víctimas y expertos/as en el tema.*

*Los entes territoriales deberán participar activamente en la implementación de la política de restitución y contribuir desde la formulación de sus planes territoriales de desarrollo en la atención integral de la población beneficiaria de los procesos de restitución, incluyendo la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos.*

- *La población beneficiaria de los procesos de restitución recibirá acompañamiento técnico y financiero para la reconstrucción de sus proyectos de vida y estrategias de generación de ingreso, estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social; fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación.*
- *La información resultante de las inscripciones en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y las posteriores sentencias que ordenan la restitución de tierras, se incluirán en el Registro Único de Víctimas para efectos de la armonización de los registros y el acceso a las diferentes medidas de reparación.”*

El Acuerdo Final señala la insoslayable obligación de proveer la arquitectura institucional y las medidas que garanticen una fuerte articulación entre los procesos de reparación, PDET, y reforma rural integral. En este sentido, la reformulación del mecanismo de microfocalización atendiendo a criterios que se han advertido en otros escenarios de seguimiento a la implementación de la política, es decir, “densidad histórica del despojo y a las condiciones para el retorno”, especialmente en el caso de las condiciones del retorno exige la participación de las organizaciones de víctimas y personas expertas en el tema para apoyar esta focalización.

De otro lado, los compromisos adquiridos por las partes en el Acuerdo Final, reclaman, en primer lugar, la institucionalización de la inversión en

obras de infraestructura y servicios públicos, la cual necesita procesos de coordinación nación-territorio y del acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, en ejercicio de sus funciones actuales; en segundo lugar, garantizar la reconstrucción de los proyectos de vida comunitarios y la provisión de estrategias de generación de ingreso, estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social, fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación. Y finalmente, armonizar y garantizar la interoperación de los registros RTDAF, RUPTA y RUV.

La política pública de atención y reparación integral a las víctimas no puede entenderse de manera fragmentada, y en este sentido las entidades responsables de su implementación deben estar coordinadas. El Componente de Reparación Integral tiene como objetivo reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a las víctimas, por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Para tal fin, contempla las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Ahora bien, en el marco del Componente de Reparación Integral, la ley señala que la Restitución es la medida preferente de la Reparación Integral.

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 la acción de restitución de tierras constituye un mecanismo de reparación que pretende restablecer a las víctimas a la condición en la que se encontraban antes de las violaciones sufridas. La situación histórica de pobreza y exclusión de las víctimas del conflicto colombiano exigen la adopción de un enfoque transformador de las reparaciones, que supere la esencialmente restaurativa que pretende devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de la violación de sus derechos, procurando, generar las condiciones necesarias para transformar las regiones con altos índices de despojo y desplazamiento formado, a fin de superar las condiciones de exclusión que dan sustento a las causas históricas del conflicto armado<sup>4</sup>.

Aunque el enfoque transformador fue acogido en el lenguaje de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos Reglamentarios, la norma no generó los escenarios y mecanismos para su desarrollo. Reparar integralmente desde un enfoque transformador el daño causado a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, exige un esfuerzo concertado entre la institucionalidad y entre esta y la sociedad, a fin de hacer realidad este enfoque, remover las verdaderas causas del conflicto y propiciar la reconstrucción de los proyectos de vida comunitaria que involucren

<sup>4</sup> Uprimny & Saffon, Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática, 2009, p. 34.

estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social; fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación.

El tercer informe al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, destaca que si bien ha habido avances en el proceso de restitución de tierras, persisten limitantes que impiden su aplicación en todo el territorio nacional derivados del mecanismo para iniciar la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF) y la articulación de este con la política de retorno.

Por ello, el Informe destacó que aún persisten fallas de coordinación y articulación interinstitucional en materia de retorno: *“Hay cierta unanimidad sobre el posible “cuello de botella” que significa la seguridad para la microfocalización dentro del proceso de restitución de tierras. Aspecto este que desarrolla la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015 y que ha llevado a que las 179.502 hectáreas restituidas tan solo representen el 2.6% de 7 millones de hectáreas despojadas que reporta la CGR en su encuesta. Debe tenerse presente, que la Sentencia T-679, exhortó a la Uaegrtd, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno nacional, “proceda a elaborar y a publicar un plan estratégico de restitución de tierras”, donde se incorporen los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de la Ley 1448”.*

Actualmente, la UARIV como coordinadora del SNARIV, debe adelantar las acciones necesarias para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada en el marco de los Planes de Retorno o Reubicación. La implementación de la Ley demuestra que la competencia en materia de retornos no puede recaer en una sola entidad, se requiere el concurso de todas las entidades del SNARIV y la articulación entre los planes de desarrollo territorial, los procesos de restitución de tierras, los procesos de reparación colectiva y los procesos de retornos y reubicaciones.

De esta forma, se hace necesario que tanto la Unidad de Restitución de Tierras como el Departamento de Atención a Víctimas contemplen en sus análisis la densidad histórica del despojo y a las condiciones para el retorno, focalizar los municipios a intervenir de manera articulada, cruzar censos y medidas, entre otras acciones que se consideren pertinentes. La articulación entre las dos entidades propiciara la concreción de los retornos y la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas que decidan participar en los mismos.

La Ley 1448 de 2011 estableció una serie de herramientas jurídicas encaminadas a garantizar el goce efectivo de las víctimas del conflicto armado a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. La implementación ha demostrado que la concreción de este requiere la amplia y efectiva

participación de las víctimas, con ello, se avanza en la consolidación de una política pública que incluya un enfoque transformador.

Las deficiencias en el proceso de participación de las víctimas en la política pública fueron resaltadas por el Tercer Informe al Congreso de la Comisión de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011. La Comisión destacó que pudo verificar la desatención de los gobiernos locales (departamentales y municipales) por coadyuvar a los procesos de reparación integral de las víctimas en su territorio, así como el desconocimiento de la ley y sus obligaciones en la materia. Así mismo, subrayó que se evidenciaron barreras al ejercicio libre de esta garantía, como, la escasa concertación de las políticas públicas entre los miembros de las Mesas y los entes territoriales, la falta de socialización de los instrumentos de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales) y seguimiento con las Mesas de Participación Efectiva.

En este sentido, se requiere que la norma consagre la participación real de la población víctima, con el propósito que las propuestas de las víctimas sean tenidas en cuenta y que esta población pueda incidir de manera activa en los diferentes instrumentos de planeación y seguimiento de la política pública.

Por los honorables Congresistas,

Por los honorables congresistas

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 011 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante Ángela Robledo; honorable Senador *Gustavo Petro* y otros honorables Representantes y honorables Senadores

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2018  
CÁMARA**

*por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la implementación del programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 2°. *Zonas específicas.* Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras estará encargada de definir municipios específicos para la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación, previo concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, quien los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 3°. *Requisitos.* Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Ser persona natural mayor de edad.
2. Ser nacional colombiano.
3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio por formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 4°. *Creación de la hoja de precios de referencia.* Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:

1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras.
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas.
3. Opinión de agentes inmobiliarios.
4. Análisis de precios comerciales.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.

Artículo 5°. *Transferencia de la propiedad a título gratuito.* Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.

Artículo 6°. *Opción de compra personal intransferible.* Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.

Parágrafo primero. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.

Artículo 7°. *Formulación de precios para la opción de compra intransferible.* El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.

Parágrafo 1°. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.

Parágrafo 2°. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:

1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.

Artículo 8°. Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley, el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):

1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto 902 de 2017: doce (12) años.
2. Personas naturales referidas en el artículo 5° del Decreto 902 de 2017: cinco (5) años.
3. Personas naturales referidas en el artículo 6° del Decreto 902 de 2017: un (1) año.

La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10 %) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

Parágrafo 1°. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.

Parágrafo 2°. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto 902 de 2017.

Artículo 9°. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser por la Nación y sus entidades competentes de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 10. Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4° del Decreto 902 de 2017.

Artículo 11. *Vigencia.* Esta Ley comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto que en importantes regiones de Colombia donde existen la mayoría de los baldíos potencialmente adjudicables, caracterizados por el abandono histórico del Estado, siendo hoy más urgente que nunca aprovechar las condiciones de paz para promover la formalización de la tierra y sus efectos positivos que se propagan, tales como el aumento de la inversión, el crédito, los bienes territoriales, y el mejoramiento de la capacidad de las administraciones locales para el bienestar general de la población y la consolidación del Estado de derecho.

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 64 el derecho fundamental de los trabajadores agrarios al acceso progresivo a la tierra. Al igual que la Corte Constitucional, ha dejado en claro la imprescriptibilidad de los baldíos no adjudicados, así como condicionado la política de baldíos a la consecución efectiva del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra.

Para dar cumplimiento al doble compromiso del Estado de formalizar siete (7) millones de hectáreas y brindar acceso a tres (3) millones adicionales en 10 años establecido en la Reforma Rural Integral, se requieren de manera simultánea avances en formalización de ocupaciones en baldíos adjudicables y en la consecución de recursos, incluida la tierra, que alimenten el Fondo de Tierras para garantizar el acceso de los trabajadores agrarios a la misma.

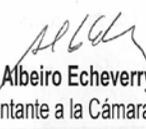
Gracias a la cifras del Censo Nacional Agropecuario de 2014, sabemos que junto a los sujetos convencionales de reforma agraria concebidos en la Ley 160 de 1994 es importante reconocer la existencia y vigor productivo de ocupantes medianos a los cuales el Estado puede hacer una oferta generosa, intransferible y realista por medio de la cual adquieran pleno título sobre un tamaño definido de tierra a cambio de una contraprestación y devolución voluntaria de tierras que beneficie a la población de trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente.

Por otro lado, la experiencia internacional muestra que Estados como Brasil y Estados Unidos han recurrido a regímenes de formalización de ocupaciones en tierras públicas con criterios semejantes a los propuestos en el presente proyecto de ley.

La experiencia colombiana muestra que en el marco de períodos de tránsito a la paz como el vivido entre liberales y conservadores conocido como Frente Nacional se dieron procesos de formalización masiva de ocupaciones de baldíos dando como resultado la plena integración económica y la consolidación del Estado de derecho en muchas zonas de la región Andina.

La formalización progresiva de los derechos de propiedad aceptada como un consenso beneficioso para actuales ocupantes y potenciales beneficiarios de programas de acceso a tierras es fundamental

  
Juan Diego Gómez Jiménez  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

  
Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Partido Conservador Colombiano

para avanzar en los propósitos de modernización del campo colombiano que incluye, entre otros, el reconocimiento del monopolio de la fuerza en cabeza del Estado, el desarrollo de un catastro multipropósito que le dé las herramientas al Estado junto con sus entes territoriales para la planeación racional del territorio y la promoción del desarrollo sostenible; el uso efectivo del mecanismo de barrido predial para el ordenamiento social de la propiedad, que incluye la clarificación y formalización de derechos entre privados, así como el fortalecimiento de los procesos de acceso a tierras por la vía de la adjudicación de bienes pertenecientes al Fondo de Tierras.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales, es necesario proceder a exponer en forma puntual aquellos argumentos que demuestran la necesidad y pertinencia del presente proyecto de ley.

### **1. Paz y baldíos: La experiencia colombiana muestra que sí es posible**

La experiencia colombiana muestra que se han aprovechado las ventanas de oportunidad de los procesos de paz para implementar políticas de acceso a tierras mediante la adjudicación de baldíos. En efecto, en tiempos del Frente Nacional como resultado de la Paz entre liberales y conservadores se dio el proceso de adjudicación de baldíos más importante del siglo xx. De las 553.475 resoluciones de adjudicación de baldíos registradas entre 1903 y 2012, 293.105 –correspondientes al 53%– fueron expedidas entre 1962 y 1987 (CNMH, 2016) (ver figura 1). Quizás más importante aún, visto en términos territoriales (ver figura 2), es notable que este proceso de formalización se dio en la zona Andina, donde el conflicto entre liberales y conservadores fue más marcado, y en efecto correspondió al fortalecimiento de la presencia efectiva del Estado en dichos territorios.

El conflicto armado con las FARC produjo un patrón de expansión poblacional y de informalidad en la tenencia de la tierra desde la zona Andina, que inicia su proceso de formalización, y hacia los valles interandinos y las llanuras, donde prevalecerá el patrón: informalidad en los derechos sobre la tierra, cultivos ilícitos, presencia guerrillera y conflicto (ver figura 3).

Ahora bien, con la Reforma Rural Integral pactada en los Acuerdos de Paz del teatro Colón, nos encontramos ante una nueva coyuntura histórica que requiere una respuesta tanto eficaz en términos técnicos como progresiva en términos constitucionales para hacer frente al proceso de ocupación masiva de baldíos adjudicables en zonas donde la presencia del Estado ha sido históricamente débil y con poblaciones históricamente abandonadas.

En efecto, en materia de acceso la Reforma Rural Integral busca en doce años dotar de tres millones de hectáreas y sendos proyectos productivos a familias

rurales sin tierra o con tierra insuficiente. A través del Decreto 902 de mayo de 2017 (recientemente aprobado en sede constitucional) se creó el Fondo de Tierras con distintas fuentes, entre las que resaltan las tierras baldías adjudicables, los predios resultado de extinción de dominio por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, y expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.

En materia de formalización la meta es otorgar títulos debidamente clarificados sobre siete millones de hectáreas. A través del Decreto 902 de mayo de 2017 se crea el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR), por medio del cual se faculta a la Agencia Nacional de Tierras para que, mediante el proceso de barrido predial y bajo criterios de respeto estricto al derecho de defensa frente a procesos administrativos, se desarrollen intervenciones a escala municipal para clarificar y titular los derechos de propiedad.

Es entonces este un momento propicio jurídica y políticamente para buscar un balance justo y proporcional entre las necesidades de consolidación del Estado en zonas históricamente abandonadas y afectadas por el conflicto, y los derechos legítimos y fundamentales de los trabajadores agrarios a acceso progresivo a la tierra.

### **2. Inversión y desarrollo: la oportunidad que no se debe desperdiciar**

Cualquier estrategia de desarrollo rural, ya sea para promover la agricultura familiar que abastece de alimentos a los colombianos, o la agroindustria, que promueve las exportaciones, requiere de una estrategia seria de ordenamiento social de la propiedad que dé viabilidad a las inversiones que están estancadas en estos sectores por falta de claridad sobre los derechos de propiedad sobre baldíos adjudicables.

Es cierto que el Decreto 902 de 2017 creó el sistema de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante barrido predial como la herramienta principal para clarificar y formalizar los derechos de propiedad sobre la tierra. Sin embargo, en las zonas de abandono histórico del estado –donde podría haber más urgencia de ejecutar dicho sistema para promover el desarrollo rural– no hay una ley que permita formalizar ocupaciones en baldíos adjudicables por encima de una Unidad Agrícola Familiar.

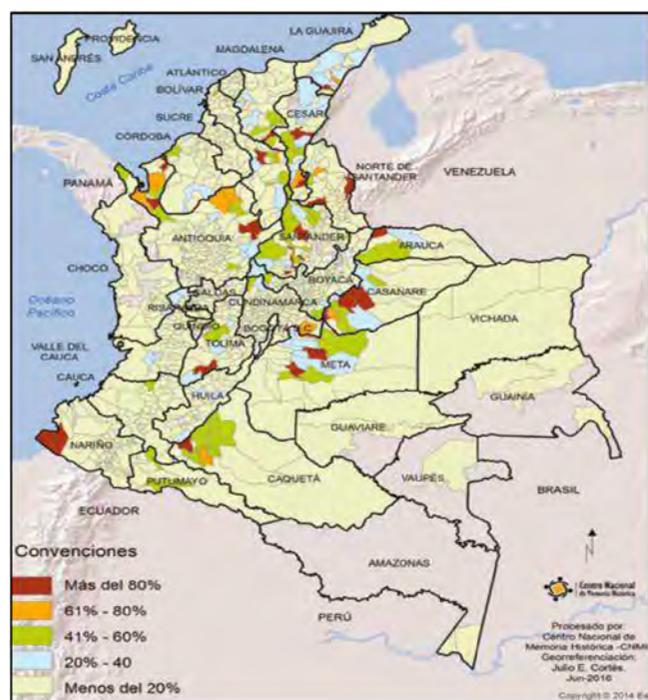
El reto, como se pasa a explicar, consiste en desarrollar una normatividad que ofrezca un balance correcto entre, por un lado, el propósito constitucional y legal de ampliar el acceso a tierras de la población campesina colombiana con relación a los baldíos de la nación y, de otro lado, el reconocimiento social y material por parte del Estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el Estado ha estado históricamente ausente.

**Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos. Colombia. 1962-1987**



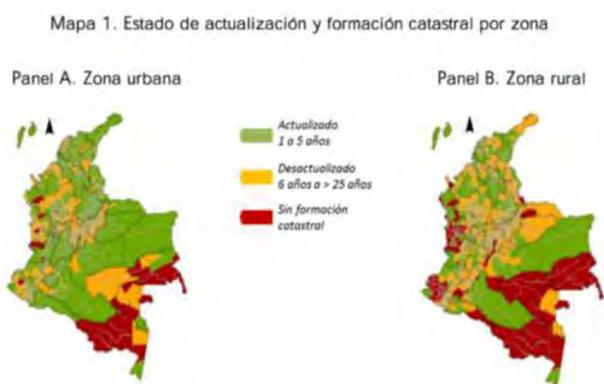
**Figura 1.** Predios adjudicados –Universidad de los Andes–. Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2016).

**Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos. Colombia. 1962-1987**



**Figura 2.** Adjudicación de baldíos en Colombia. Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2016).

**Informalidad de derechos sobre la tierra: estado de la actualización catastral**



Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a enero 2015.

**Figura 3.** Formación catastral por zona urbana. Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a enero de 2015.

**3. Baldíos y precedentes constitucionales: mecanismos proporcionales para asegurar un balance entre medios y fines para la defensa de los derechos fundamentales de los campesinos**

Si bien el proceso de formalización de baldíos ocurrido durante el período del Frente Nacional sentó las bases de procesos masivos de formalización de la propiedad privada rural (especialmente en la zona Andina), y en esta medida puede ser visto como positivo para la consolidación del Estado de derecho, es importante resaltar que no necesariamente puso a la población campesina o de colonos medianos en el corazón del proceso. En efecto, es solo con la Constitución de 1991, así como con la Ley 160 de 1994 que se estableció un régimen de baldíos garantista para los campesinos. En concordancia con estas disposiciones constitucionales, en sentencia T-461<sup>1</sup> de 2016 estableció:

“Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a) El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios integra el capítulo 2, sobre derechos económicos, sociales y culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental.
- b) El derecho reconocido en el artículo 64 constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.
- c) La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana”.

Específicamente, la Corte estableció que los baldíos adjudicables estaban destinados constitucionalmente a garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural. En efecto, en sentencia T-407<sup>2</sup> de 2017:

“La Corte en reiteradas decisiones ha precisado que las autoridades judiciales deben tener plena certeza al momento de declarar una prescripción que el bien a usucapir no tenga la naturaleza de baldío, ya que de lo contrario se permitiría que

<sup>1</sup> Sentencia T-461/16 Corte Constitucional. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, Magistrado Ponente.  
<sup>2</sup> Sentencia T-407/17 Corte Constitucional. Dra. Cristiana Pardo Schlesinger, Magistrada Ponente.

sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria se favorezcan de los bienes destinados constitucionalmente a garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural”.

Hasta ahora podemos decir entonces que la Corte establece como fundamental el derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios y los baldíos adjudicables de la nación como fuente fundamental para garantizar este derecho. Ahora bien, la misma Corte Constitucional en sentencia C-644<sup>3</sup> de 2012 ha indicado –al declarar inconstitucional la reforma al régimen de acumulación de UAF que traía el plan de desarrollo 2010-2014– que lo obligatorio no es mantener estático y sin cambios el régimen de baldíos, sino legislar con criterios de proporcionalidad que garanticen los derechos de los campesinos.

Específicamente, en ese caso indicó:

[se da la inconstitucionalidad]... por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos.

Creemos que el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República recoge el espíritu del orden constitucional vigente y se ajusta a los criterios de proporcionalidad constitucional exigidos para proteger simultáneamente el derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores rurales y el reconocimiento social y material por parte del Estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el Estado ha estado históricamente ausente.

En efecto, el proyecto de ley que se pone a disposición del Congreso de la República busca promover con criterios progresivo y focalizado el acceso a las tierras tanto de la población campesina colombiana sin tierra o con tierra insuficiente, como la formalización de derechos de propiedad para ocupantes de baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia o abandono del Estado.

Se propone con este proyecto de ley balancear, por un lado, el propósito constitucional y legal de ampliar el acceso a tierras de la población campesina colombiana en relación a los baldíos de la nación y, de otro lado, el reconocimiento social y material por parte del Estado a los ocupantes de baldíos en zonas donde el Estado ha estado históricamente ausente.

Concretamente, el proyecto busca aumentar los recursos tanto pecuniarios como de baldíos retornados al Fondo de Tierras creado por el Decreto 902 de 2017 mediante la venta a tasa subsidiada, progresiva e intransferible a ocupantes de baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la débil presencia histórica del Estado y altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Específicamente, al ocupante de baldíos adjudicables que cumpla con los requisitos de esta ley se le transferirá a título gratuito la propiedad de hasta una Unidad Agrícola Familiar y podrá ejercer la opción de compra intransferible a tasa subsidiada hasta completar cuatro Unidades Agrícolas Familiares. Igualmente, el ocupante podrá pagar parte del precio retornando áreas ocupadas hasta el límite de las cuatro Unidades Agrícolas Familiares. En todo caso, el registro de la opción de compra estará sujeto al retorno material al Estado de las áreas ocupadas que exceden las cuatro Unidades agrícolas familiares y que no están sujetas a formalización.

Con este proyecto de ley se evita la transferencia gratuita de baldíos, inexplicable e injustificable desde el punto de vista constitucional por desatender al balance fundamental con los intereses de los trabajadores agrarios.

Adicionalmente, sin embargo, se reconocen las condiciones adversas de guerra y abandono en las que los ocupantes de baldíos contribuyeron productivamente al país.

  
Juan Diego Gómez Jiménez  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

  
Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Partido Conservador Colombiano

\* \* \*

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 012 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Juan Diego Gómez Jiménez*, honorable Representante *Nicolás Echeverry Alvarán*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>3</sup> Sentencia C-644/12 Corte Constitucional. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Magistrado Ponente.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por la cual se dictan normas para la protección y el restablecimiento de derechos de las personas habitantes de calle con discapacidad mental.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos que coadyuven a proteger, garantizar, promocionar y restablecer los derechos de los habitantes de la calle con discapacidad mental, teniendo en cuenta un propósito fundamental de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Habitante de la calle:** Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria.
- b) **Discapacidad mental:** Es una afección o patología severa o profunda de aprendizaje, comportamiento o deterioro mental.
- c) **Habitante de calle con discapacidad mental:** Persona que habita en la calle, que posee limitaciones psíquicas o de comportamiento que no permiten comprender el alcance de sus actos o asume riesgos excesivos o innecesarios en el manejo de su vida. Persona que es incapaz bajo su total entendimiento al realizar ciertos actos o de asumir determinada conducta frente a determinadas circunstancias de su vida cotidiana.
- d) **Drogadicción:** Es una enfermedad que consiste en la dependencia de sustancias que afectan el sistema nervioso central y las funciones cerebrales, produciendo alteraciones en el comportamiento, la percepción, el juicio y las emociones. El consumo de drogas tiene distintos niveles y no en todos los casos es posible hablar de adicción severa; solo cuando el individuo ha llegado al punto en que su adicción domina su comportamiento y su vida diaria es posible de hablar de enfermedad y cuando esta es grave puede llevar incluso a la locura o la muerte o puede perder todo concepto de moralidad y tener un comportamiento que, de no estar bajo el influjo de la droga, no lo tendría.

Artículo 3°. *Principios.* Para la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes principios para proteger y salvaguardar los derechos del habitante de calle:

- a) El respeto a la dignidad humana, valor intrínseco e inalienable del ser humano.
- b) La participación e inclusión social como base del Estado Social de Derecho.

- c) La igualdad real y efectiva como valor superior del ordenamiento jurídico.
- d) Desarrollo humano integral, reconociendo y abordando a la persona como un ser multidimensional.

Parágrafo. Estos principios tienen como finalidad la búsqueda del respeto y la garantía de reinserción a la sociedad asegurando la protección igualitaria y restablecimiento de derechos consagrados en la Constitución Política<sup>7</sup>, con el propósito de consolidar un ambiente sano.

Artículo 4°. *Salud.* Se garantizará a todo habitante de calle que padezca de trastornos mentales o patologías derivadas del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, el derecho a ser atendido por las entidades competentes del Sistema de Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de dichos trastornos de manera oportuna.

Artículo 5°. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).* Priorizará la atención de los niños, niñas y adolescentes, en estado de indefensión y vulnerabilidad manifiesta para su oportuna y temprana rehabilitación. Es obligación del Estado colombiano velar por el cumplimiento de las garantías constitucionales de los menores.

Artículo 6°. *El Ministerio Público.* Se encargará de realizar el control y vigilancia de las actuaciones de las entidades nacionales o territoriales que estén dirigidas a la protección y garantía de los derechos de habitantes de calle con trastorno o discapacidad mental.

Artículo 7°. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).* Se encargará de adelantar la determinación demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social; la misma se deberá efectuar por medio de la aplicación de instrumentos cualitativos, y los entes territoriales presentarán sus estadísticas, así como también sus propios estudios e informes al respecto.

Artículo 8°. *Enfoque de servicios sociales.* Las personas habitantes de la calle serán incluidas dentro del proceso focalizado para la prestación de los servicios sociales de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes.

Artículo 9°. *Obligaciones del Estado y la sociedad.* Son obligaciones:

- a) Garantizar los derechos a los habitantes de calle.
- b) Crear medidas de acción que se encarguen de promover los principios de la presente ley.
- c) Establecer y desarrollar acciones que lleven a la identificación, dictamen y tratamiento del habitante de calle con discapacidad mental.

<sup>7</sup> Colombia, Constitución Política de 1991. (2005). Bogotá: Editorial Legis.

Artículo 10. *Función de protección.* La protección del habitante de calle con discapacidad mental estará en cabeza del Estado por intermedio de sus instituciones y funcionarios legítimamente habilitados en el ámbito nacional, departamental, municipal y distritos funcionales.

Artículo 11. *Identidad.* Los habitantes de calle con discapacidad mental deberán tener definida su identidad; de lo contrario, el funcionario competente dará aviso inmediato a la Registraduría General de la Nación y en caso de tratarse de personas menores de edad, se informará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que las entidades mencionadas procedan a su identificación inmediata.

Artículo 12. *Derechos de petición.* Recae sobre todas las personas la obligación social y facultad de realizar solicitudes ante las autoridades competentes tendientes a favorecer y salvaguardar los derechos fundamentales del habitante de calle que sufre vulneración de sus derechos.

Artículo 13. *Rehabilitación.* Los habitantes de calle que padezcan discapacidad mental gozarán de terapia y rehabilitación tendiente a proteger y garantizar sus derechos fundamentales. Cuando sea imprescindible para la salud y terapia del paciente o por tranquilidad y seguridad ciudadana el tratamiento será llevado a cabo mediante el internamiento en clínicas psiquiátricas.

Artículo 14. *Dictamen para la declaración de interdicción.* En los procesos de interdicción adelantados por el Estado se deberá contar con dictamen pericial y técnico que contenga la naturaleza de la enfermedad mental, su posible etiología y evolución, igual que las recomendaciones de manejo y tratamiento necesario para la protección oportuna del habitante de calle que padezca discapacidad mental.

Parágrafo. Todo proceso de interdicción estará en cabeza del Estado, con el fin de proteger y salvaguardar los derechos de las personas habitantes de calle.

Artículo 15. *Autorización del internamiento.* Esta autorización se llevará a cabo mediante la evaluación y determinación por dictamen pericial que demuestre la importancia y necesidad de internar al paciente.

El juez ordenará el internamiento en instituciones adecuadas que cuenten con los medios necesarios para la atención, terapia y rehabilitación del paciente.

Artículo 16. *Interdicción de las personas con discapacidad mental.* La interdicción de las personas con discapacidad procederá como una medida oportuna para el restablecimiento de los derechos de la persona habitante de calle en condición de discapacidad mental; cualquier persona podrá solicitarla.

Artículo 17. *Procedimiento para la declaración de interdicción del habitante de calle.* Este procedimiento tendrá el siguiente ordenamiento:

- a) La demanda se acompañará de un dictamen pericial emitido por un médico psiquiatra o neurólogo sobre el estado del presunto inter-

dicto, expedido bajo juramento, que se entenderá prestado por la sola firma.

- b) No será necesario probar el interés del demandante para promover el proceso e incluso podrá promoverlo el juez o la entidad territorial a cargo del cuidado de la persona habitante de calle, de oficio.
- c) En el auto admisorio de la demanda se ordenará citar a quienes se crean con derecho al ejercicio de la guarda y se ordenará el dictamen médico psiquiátrico o neurólogo sobre el estado del paciente; la objeción al dictamen se decidirá por auto apelable.
- d) En el dictamen médico psiquiátrico o neurólogo se deberá consignar:
  1. Las manifestaciones características del estado actual del paciente.
  2. La etiología, el diagnóstico y el pronóstico de la enfermedad, con indicación de sus consecuencias en la capacidad del paciente para administrar sus bienes y disponer de ellos.
  3. El tratamiento conveniente para procurar la mejoría del paciente.
- e) Recibido el dictamen, el juez, dentro de los cinco (5) días siguientes, correrá traslado del mismo, por el término de tres (3) días.
- f) Resueltas las objeciones, si las hubiere y vencido el término probatorio conforme a lo preceptuado en esta ley, en la misma sentencia ordenará la confesión, en un plazo que no excederá de sesenta (60) días, del inventario y avalúo de los bienes de la persona con discapacidad mental, por un auxiliar de la justicia cuyos honorarios serán cancelados con cargo al patrimonio de la persona con discapacidad mental o por el ICBF cuando no tenga recursos suficientes para ello. Recibido y aprobado el inventario, el juez fijará la garantía y una vez otorgada esta se dará posesión al guardador y se hará entrega de los bienes inventariados.
- g) Se podrá decretar la interdicción provisoria del habitante de calle, con lo dispuesto en la ley, teniendo en cuenta el certificado médico del psiquiatra o neurólogo acompañado a la demanda. En el auto que decrete esta medida se designará el curador provisorio.

También se podrán decretar las medidas de protección personal de quien se encuentre con discapacidad mental que el juez considere necesarias, incluyendo las medidas terapéuticas que se estimen convenientes.

Los autos a que se refiere el presente numeral son apelables en el efecto devolutivo si en ellos se accede a tales medidas, y en el diferido si las niegan.

- h) Los decretos de interdicción provisoria y definitiva deberán inscribirse en la Oficina de Registro del Estado Civil y notificarse al público por aviso que se insertará una vez por lo menos en un diario de amplia circulación nacional.

Artículo 18. *Registro y publicidad.* Las decisiones de interdicción o inhabilitación y el levantamiento de las medidas se harán constar en el folio de nacimiento del registro del estado civil del afectado, procedimiento que estará en cabeza de las entidades territoriales.

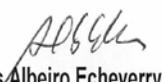
Artículo 19. *Previsiones presupuestales.* Los entes territoriales tendrán que garantizar provisiones presupuestales para el acceso a los servicios de salud; se deberá dar prioridad a los habitantes de calle que presenten mayor grado de vulnerabilidad.

Artículo 20. *Vigilancia.* Las personerías municipales y distritales, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, ejercerán la vigilancia del cumplimiento a lo ordenado en la presente ley. La Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en lo que corresponda, presentarán un informe anual a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado, Cámara de Representantes, las cuales sesionarán de manera conjunta para tal efecto, sobre la implementación de la política pública social para habitantes de la calle.

Artículo 21. *Dimensión de la norma.* Esta ley estará complementada con los distintos pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos relativos a las personas en situación de discapacidad mental, los cuales han sido ratificados por Colombia.

Artículo 22. *Vigencia.* Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
Juan Diego Gómez Jiménez  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

  
Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Partido Conservador Colombiano

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objetivo es contribuir invaluablemente a la rehabilitación, resocialización y protección de los derechos de los habitantes de calle con discapacidad mental, teniendo en cuenta que se encuentran en un contexto de vulnerabilidad y desprotección; es por ello que se busca mejorar las condiciones de vida de estas personas que por diversas circunstancias optaron por la vida de la calle.

Desde el punto de vista dogmático, la Constitución Política de 1991 en su artículo primero acogió como aspecto relevante la garantía efectiva de la dignidad humana. También consagró una serie de derechos con fuerza y rango constitucional y los respectivos mecanismos para hacerlos efectivos, como es el derecho a la salud, a una vida digna, a igualdad, entre otros, para toda la población sin distinción ni discriminación alguna, así como la protección de grupos vulnerables en debilidad manifiesta como los habitantes de la calle.

En dicho contexto, el Procurador General de la Nación, advierte que “*uno de los pilares que sustentan el Estado Social de Derecho es el respeto a la dignidad humana, la cual no puede ser entendida de modo abstracto o intangible, sino que ha sido reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un valor intrínseco e inalienable del ser humano, que trae consigo la garantía del respeto de los derechos fundamentales y exige el trato con igualdad a las todas las personas*” (Colombia, Corte Constitucional, sentencia 385<sup>1</sup>, 2014).

Entonces, tratándose del derecho a la igualdad y no discriminación, el artículo 13 superior de la Carta Política ordena al Estado promover “*las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como brindar protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta*” (Colombia, Corte Constitucional, sentencia 385, 2014).

La Constitución en su artículo 49 establece el derecho a la salud, en atención, promoción, protección y recuperación; por tanto, le corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a todos los habitantes.

De hecho, la jurisprudencia “*ha reconocido a través de numerosos fallos que el derecho a la salud es un derecho fundamental autónomo en virtud del cual se pretende asegurar un estado completo de bienestar físico, mental y social dentro del nivel posible de salud para una persona. En principio es obligación del Estado velar por la prestación oportuna del servicio de salud a todos sus habitantes, buscando prevenir futuras afectaciones al bienestar físico o psicológico de los mismos*” (Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-153<sup>2</sup>, 2014).

Así, el texto constitucional dota y hace beneficiarios a todas las personas de una serie de derechos como es la atención en salud, a la protección y a garantizar una vida digna, entre ellos, a los habitantes de calle con discapacidad mental.

En ese sentido, es preciso aclarar lo que la Corte Constitucional ha definido respecto a qué son los habitantes de calle: “*Persona sin distinción de sexo, raza o edad que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria*” (Colombia, Corte Constitucional, sentencia 385, 2014), lo que refleja que la habitabilidad en calle pareciera ser un fenómeno transnacional y transcultural, luego que en diferentes países se vive dicha situación de personas que deambulan por las calles de los centros urbanos y optan por permanecer en ellas.

<sup>1</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-385 de 2014. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado el 15 de julio de 2018 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-385-14.htm>.

<sup>2</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 2014. M. P.: Mauricio González Cuervo. Recuperado el 15 de julio de 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-153-14.htm>.

En ese contexto, los habitantes de calle, dada su adicción a sustancias psicoactivas que ocasionan en ellos afectación a su salud mental, es una problemática que es invisibilizada en nuestro país. Dicho grupo poblacional es ignorado, rechazado y discriminado desde el punto social y no cuenta con acceso a condiciones mínimas para una vida digna, lo que lleva a una vulneración sistemática de todos sus derechos (Sierra y Carrillo, s. f., p. 4).

Cabe aclarar que el concepto de drogadicción o farmacodependencia comprende diversos niveles. Sobre el particular, vale la pena recordar lo dicho por la Corte Constitucional: *“La drogadicción es una enfermedad que consiste en la dependencia de sustancias que afectan el sistema nervioso central y las funciones cerebrales, produciendo alteraciones en el comportamiento, la percepción, el juicio y las emociones. Es preciso aclarar en todo caso que el consumo de drogas tiene distintos niveles y no en todos los casos es posible hablar de adicción severa; sólo cuando el individuo ha llegado al punto en que su adicción domina su comportamiento y su vida diaria es posible hablar de enfermedad y cuando ésta es grave puede llevar incluso a la locura o la muerte”* (sentencia T-094<sup>3</sup>, 2011).

Adicionalmente, el Estado reconoció que el consumo, abuso y adicción de estas sustancias *“es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos y por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado”* (Colombia, Congreso de la República, Ley 1566, 2012).

En virtud de lo anterior, la Constitución Política y la jurisprudencia han *“reconocido que dentro del ámbito de protección del derecho a la salud, se debe incluir la garantía de acceso a tratamientos integrales para los sujetos que padecen afectaciones psicológicas, e incluso físicas, derivadas del consumo de este tipo de sustancias”* (Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-153 de 2014).

No puede olvidarse que son seres humanos, personas que forman parte de la sociedad y que de una u otra forma merecen nuestra atención debido a que esta población ha sido en el contexto histórico colombiano tratada con indiferencia, no se le han respetado sus derechos y ha sido violentada su dignidad humana, realidad que marca el panorama nacional.

No obstante, la Organización Panamericana de la Salud ha expresado que *“las políticas para la salud mental en el mundo actual están dirigidas con una visión ya no centrada en la psiquiatría, sino en la salud mental, es decir, de la patología a lo sano”* (Quintero<sup>4</sup> & Pacheco, 2008, p. 116).

Por consiguiente, aunque la legislación nacional ha trabajado en establecer estrategias para su protección, la realidad muestra un panorama bastante desolador para esta población en debilidad manifiesta, debido a que existe una dicotomía al exponer la Corte Constitucional que no se puede someter al tratamiento de manera obligatoria a los habitantes de calle (Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-043<sup>5</sup>, 2015); en consecuencia, se crea una barrera que no permite al Estado actuar en el ámbito de rehabilitación de estas personas.

Es así que la jurisprudencia en nuestro contexto colombiano ordena al Estado proteger y atender a los habitantes de calle, pero aclara que el tratamiento que se les brinde contra su drogadicción debe ser consentido, lo cual es difícil dado que algunos de ellos no cuentan con la capacidad para discernir y tomar sus propias decisiones (Quintero & Pacheco, 2008, p. 116). *“Si bien es cierto hay que respetar que estas personas tomaron las decisiones libre de consumir psicoactivos y vivir en la calle, también se debe tener en cuenta que ese derecho llega hasta cuando afecta a los demás”* (Distrito<sup>6</sup> lanza SOS a la Corte por lío de habitantes de calle, 2016).

Frente a lo anterior, la alternativa es realizar el proceso de interdicción con el objetivo de proteger la salud y la vida de los habitantes de calle con discapacidad mental y de paso la de los demás ciudadanos; de esta manera, el Estado intervendría y protegería los derechos fundamentales de los habitantes de calle; esta herramienta coadyuvaría a la rehabilitación de estas personas, dado que son sujetos de protección especial (Colombia, Congreso de la República, Ley 164, 2013) y que se ve reforzado por su condición de manifiesta debilidad psíquica y neurológica, brindándoles un tratamiento integral para superar dicha patología.

En ese orden de ideas, este proyecto de Ley permitirá conducir a los habitantes de calle a evaluaciones medicopsiquiátricas o neurológicas y finalmente mediante un dictamen pericial se realice la declaración de interdicción de las personas con el propósito de que este grupo poblacional se rehabilite y de esta manera lograr el respeto de su dignidad humana, principio dentro del cual se enmarca el Estado social de derecho.

Por tanto, el Estado asumirá la obligatoriedad en salud y conducción de las personas habitantes de calle a los centros de rehabilitación, protegiendo y

<sup>3</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-094 de 2011. M. P.: Juan Carlos Henao Pérez. Recuperado el 15 de julio de 2018 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-094-11.htm>.

<sup>4</sup> Quintero, L. (2008). Exclusión Social en Habitantes de Calle, Una Mirada Desde la Bioética. Recuperado 15 de julio del 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/1892/189217248005.pdf>.

<sup>5</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-043 de 2015. M. P.: JORGE IVÁN PALACIO Recuperado el 15 de julio de 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-043-15.htm>.

<sup>6</sup> Distrito lanza SOS a la Corte por lío de habitantes de calle (4 de agosto del 2016). *El Tiempo*. Recuperado el día 14 de julio del 2018 de <http://www.eltiempo.com/bogota/habitantes-de-calle-en-bogota-42657>.

garantizando sus derechos humanos; de hecho, en reiteradas referencias la Corte hace alusión sobre las personas con discapacidad describiéndolas como personas extremadamente vulnerables y con necesidades de protección, que en este caso se le estaría dando aplicación.

Juan Diego Gómez Jiménez  
Senador de la República  
Partido Conservador Colombiano

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Partido Conservador Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 013 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Juan Diego Gómez Jiménez*, honorable Representante *Nicolás Echeverry Alvarán*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 560 - Jueves, 2 de agosto de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 010 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.....	1	
Proyecto de ley número 011 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para establecer instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.....	9	
Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara, por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional. ....	24	
Proyecto de ley número 013 de 2018 Cámara, por la cual se dictan normas para la protección y el restablecimiento de derechos de las personas habitantes de calle con discapacidad mental.....	29	