



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 686

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 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 ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 194 DE 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia.*

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*“Por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano **de obligatorio cumplimiento**. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley **implementará** mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, **igualmente implementará las sanciones y exoneraciones de responsabilidad pertinentes para los ciudadanos que incumplan esta obligación.**

Parágrafo 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las

de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

ARTÍCULO 2°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”

JUANDIEGO ECHAVARRÍA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

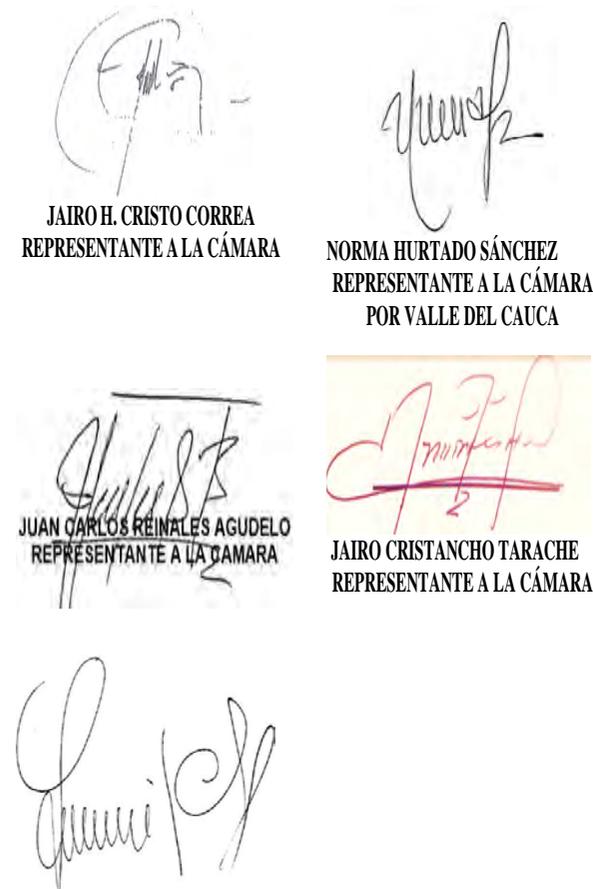
JULIÁN BEDOYA PULGARÍN  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CARLOS EDUARDO ACOSTA L.  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
POR BOGOTÁ

HENRY FERNANDO CORREAL  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JAIRO H. CRISTO CORREA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
POR VALLE DEL CAUCA

**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

I.2 EN COLOMBIA

En 1810 se inicia el desarrollo del derecho al voto excluyendo a los esclavos, analfabetas, mujeres y pobres. Para 1853 se establece como mayoría los 21 años de edad<sup>5</sup>. Como caso particular, se destaca el dado en la provincia de Vélez (Santander) en donde se le permitió el voto a las mujeres y a los menores casados. Para 1886 se excluye a los analfabetos con excepción de aquellos que tuvieran propiedades o ingresos generosos. En 1910 se tiene como criterio para votar por presidente todo aquel que supiera leer y escribir y adicionalmente demostrara renta y propiedad. Para 1936 se restaura el derecho para todo ciudadano con mayoría de 21 años. En 1954 la mujer adquiere el derecho<sup>6</sup> al voto votando por primera vez en el plebiscito de 1957. Ya para 1975 se reduce la edad de la mayoría de edad a los 18 años. En 1991 se implementa el uso del tarjetón electoral abandonando el sistema de papeletas. En 2004 con la ley 892 se reglamenta el mecanismo electrónico de votación e inscripción<sup>7</sup>.

en proceso penal.” Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>5</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. *Historia del voto en Colombia*.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Congreso de la República. Ley 892 de 2004, *Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional*. D.O. 45.602, de 7 de julio de 2004.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

I. EL VOTO

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El voto es un derecho político que encuentra en el orden internacional. Diferentes fuentes, entre las cuales se resaltan (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup> (art. 21), (ii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>2</sup> (art. XX), (iii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup> (art. 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup> (Art. 23).

<sup>1</sup> “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.  
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.  
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.” Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

<sup>2</sup> “Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.” Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

<sup>3</sup> “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:  
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;  
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;  
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.” Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cpr.aspx>

<sup>4</sup> “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:  
a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;  
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y  
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.  
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente,

Varios intentos por implementar el voto obligatorio en Colombia han cursado por el Congreso de la República desde la Constitución de 1991, entre los cuales se destacan:

Número	Gacetas	Etapas final del proyecto
AL 05/06 Senado	297	Archivado por vencimiento de términos
AL 101/06 Cámara	356/06	Retirado por el autor
AL 09/07 Senado	418/07	Archivado por vencimiento de términos
AL 25/07 Senado	107/07	Archivado por vencimiento de términos
AL 14/10 Senado	586/10	Archivado por vencimiento de términos
AL 01/14 Senado	385/14 y 478/14	Retirado por el autor
AL 38/14 Cámara	381/14	Acumulado con el 08/14 Cámara
AL 08/14 Cámara	88/15 480/14 364/14	Retirado por el autor
AL 086/14 Cámara	462/14	Acumulado con el 15/14 Senado
AL 015/14 Senado	405/14 680/14	Archivado por vencimiento de términos

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de acto legislativo 101/06 fue radicado para la época por congresistas del partido Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal y Movimiento Renovador de Acción Social. El acto legislativo 38/2014 fue radicado por congresistas del Partido Conservador, el cual fue acumulado con el proyecto de acto legislativo 08/2014 que fue radicado por congresistas del partido de la U. El proyecto de acto legislativo 086/14 Cámara fue radicado para la época por congresistas del Partido Centro Democrático el cual se acumuló con el proyecto 15/14 Senado que fuera presentado por congresistas del Partido Centro democrático y Mira.<sup>8</sup> Como puede apreciarse de lo anterior, diferentes fuerzas políticas coinciden en abrir el debate sobre el voto obligatorio en Colombia.

II. ABSTENCIONISMO

El diccionario electoral<sup>9</sup>, citado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, define el abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...] es un indicador de la

<sup>8</sup> Información extraída del portal de Congreso Visible, disponible en <https://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/7732/>  
<sup>9</sup> THOMPSON, J. (2007). *La abstención y la participación electoral*. En D. Nohlen et al. (eds), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 267-290). México: CFE.

participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto”.

El abstencionismo se ha considerado como un derecho, así lo ha hecho saber la CORTE CONSTITUCIONAL<sup>10</sup> cuando señala que “la abstención es una posibilidad que goza de protección constitucional en los referendos constitucionales. Por consiguiente, en relación con cada reforma o artículo sometido a la consideración del pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar positivamente o negativamente, o abstenerse.”. Así las cosas, se hace necesario separar el abstencionismo que se predica en los referendos constitucionales de aquellos que se puede predicar en los escenarios electorales. De allí que la misma CORTE CONSTITUCIONAL<sup>11</sup> afirme que “un referendo constitucional no es un acto electoral sino que representa la convocatoria al pueblo para que decida si aprueba o no un proyecto de norma jurídica.”, ya que en el último caso, en palabras de la CORTE CONSTITUCIONAL<sup>12</sup>, se puede tener como “estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación.”.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551/03 del 09 de julio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL<sup>13</sup> y otros; realizó un estudio sobre el impacto del abstencionismo en Colombia y las implicaciones del voto obligatorio. Dicho estudio analiza la incidencia del voto obligatorio en otros Estados. Tomando los estudios de FERNÁNDEZ Y THOMPSON<sup>14</sup> y LÓPEZ PINTOR Y GRATSCHW<sup>15</sup> se señala que una respuesta a los bajos niveles de participación electoral, Australia se impuso de manera progresiva el voto obligatorio llegando a la participación al 91,6%. Cuando realiza el análisis demográfico de Colombia determina que el 65% de la población tiene edad para votar, lo cual al ser comparado con la tasa de natalidad (Superior al 2,4%) refleja un crecimiento superior a la media regional.

En un estudio realizado por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, EL CEDAE Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA<sup>16</sup> “la abstención electoral ha sido una tendencia marcada históricamente. Al revisar los datos electorales desde 1978, se puede identificar que la abstención electoral tanto en el nivel nacional como en el subnacional

<sup>13</sup> REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Disponible en: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE\\_Abstencionismo\\_electoral\\_en\\_Colombia.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf)

<sup>14</sup> FERNANDEZ, M. AND THOMPSON, J. (2007). *El voto obligatorio*. En D. Nohlen et al. (ed), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 253-265). México: CFE.

<sup>15</sup> LÓPEZ PINTOR, R. AND GRATSCHW, M. (2002). *Voter turnout since 1945. A global report*. IDEA International.

<sup>16</sup> REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Pág. 53. Disponible en: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE\\_Abstencionismo\\_electoral\\_en\\_Colombia.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf)

fluctúa entre el 40% y el 60%. Estas tasas tienden a ser altas en particular en elecciones de cuerpos colegiados.”.

El impacto del abstencionismo cuenta con los siguientes datos, los cuales son suministrador por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL<sup>17</sup> así:

Tabla 2. Participación electoral y abstención en las elecciones de Congreso, Colombia (1978-2010)

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABSTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
Senado	1978	12.519.719	4.169.834	33,31	8.349.885	66,69
Cámara	1978	11.220.529	4.180.121	37,25	7.040.408	62,75
Senado	1982	13.721.607	5.579.357	40,66	8.142.250	59,34
Cámara	1982	13.721.609	5.584.037	40,70	8.137.572	59,30
Senado	1986	15.839.754	6.869.435	43,37	8.970.319	56,63
Cámara	1986	15.839.754	6.909.840	43,62	8.929.914	56,38
Senado	1990	13.779.188	7.654.150	55,55	6.125.038	44,45
Cámara	1990	13.779.188	7.631.694	55,39	6.147.494	44,61
Senado	1991	15.037.528	5.486.394	36,48	9.551.134	63,52
Cámara	1991	15.037.528	5.486.540	36,49	9.550.988	63,51

<sup>17</sup> REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES Y LA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. *Abstencionismo electoral en Colombia. Una aproximación a sus causas*. Págs. 25 y 26. Disponible en: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE\\_Abstencionismo\\_electoral\\_en\\_Colombia.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf)

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
Senado	1994	17.028.961	5.566.407	32,69	11.462.554	67,31
Cámara	1994	17.028.961	5.507.381	32,34	11.521.580	67,66
Senado	1998	20.767.388	9.461.328	45,56	11.306.060	54,44
Cámara	1998	20.767.388	9.471.113	45,61	11.296.275	54,39
Senado	2002	23.998.685	10.297.405	42,91	13.701.280	57,09
Cámara	2002	23.998.685	10.447.720	43,53	13.550.965	56,47
Senado	2006	26.595.171	10.793.408	40,58	15.801.763	59,42
Cámara	2006	26.595.171	10.663.183	40,09	15.931.988	59,91
Senado	2010	29.861.699	13.209.389	44,24	16.652.310	55,76
Cámara	2010	29.861.699	13.191.277	44,17	16.670.422	55,83

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Como puede evidenciarse, se pretende contrarrestar el abstencionismo con el fin de lograr mejores tasas de participación electoral, a efectos de alcanzar porcentajes exitosos con esta estrategia.

### III. INCENTIVOS AL SUFRAGANTE

Para la CORTE CONSTITUCIONAL<sup>18</sup> *“Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o*

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-337/97 del 17 de julio de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-337-97.htm>.

*sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país, siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito.”*

### IV. EL VOTO OBLIGATORIO COMO MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR EL CLIENTELISMO POLÍTICO

Para YORDANO BELEÑO PITALUA y JHON FREDDY VÁSQUEZ TILVEZ<sup>19</sup>, el voto “Al ser este un tema de obligatoriedad, el ciudadano se encontrará en una encrucijada que le hará tomar una decisión, no basado en un interés económico o material para él, sino que pensará de mejor manera el uso que le dará al poder que tiene en sus manos, eligiendo a un candidato para que mejore la situación social.”

<sup>19</sup> BELEÑO PITALUA, YORDANO y VÁSQUEZ TILVEZ, JHON FREDDY (junio, 2017). *El voto obligatorio en Colombia*. Ánfora, 24(2), 139 - 164. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538. Disponible en <file:///Users/sierra/Downloads/168-Texto%20de%20art%C3%ADculo-446-1-10-20170620.pdf>

### V. VOTO OBLIGATORIO (DERECHO – DEBER)

Para MARIO FERNÁNDEZ BAEZA<sup>20</sup>, “El voto obligatorio es la norma común en el derecho electoral de América Latina. Sólo dos países - Colombia y Nicaragua - constituyen la excepción a esa regla.”

El estudio de MARIO FERNÁNDEZ BAEZA<sup>21</sup> cuenta con el Cuadro 1: Voto obligatorio y Participación Electoral, el cual se registra seguidamente para efectos de conocer los países que cuentan con voto obligatorio y las sanciones cuando no se ejerce el mismo:

Ecuador	Si, alfabetos para analfabetos y mayores de 65 años	„El voto es...obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos” (Art.33 Const.) „El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él	Multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general
México	Si Inscripción Obligatoria	„Son prerrogativas del ciudadano...” votar en las elecciones populares” (Art.35,I Constitución) „Son obligaciones del ciudadano votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda” (Art.36 III,Const.) Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano” (Art.4,I,Código Fed. de Inst. y Procedimientos electorales	no hay
Guatemala	Si (1965)	„Son derechos y deberes de los ciudadanos...” Inscribirse en el Registro de Ciudadanos... Elegir y ser electo”. (Art.136,a) y b), Constitución y Art. 3 b),c) y d) de la Ley Electoral e los Partidos Políticos.	no hay

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ B., MARIO, *El voto obligatorio en América Latina*. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Universidad de Heidelberg. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México Instituto Federal Electoral de México. Fondo de Cultura Económica de México (1998). Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>

<sup>21</sup> *Ibid.*

País	Voto obligatorio	Denominación Jurídica	Sanción
Perú	Si (1931) Alfabetos (1980) hasta los 70 años	„El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los 70 años” (art.65 Constitución)(Art.5 D.L. 14250) „Es deber ciudadano sufragar en comicios políticos y municipales...” (Art.75,Constitución)	
Argentina	Si (1912) (hasta los 70 años) Inscripción Obligatoria	„Deber de votar” (cargo público) (art.12 Código Electoral Nacional)	Multa de 500 Pesos
Uruguay	Si	„El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes: 1°. Inscripción obligatoria en Registro Cívico. 2°. Voto Secreto y obligatorio	sin información
Chile	Si a los ciudadanos inscritos (la inscripción no es obligatoria)	„En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además obligatorio (Art.15 Constitución)	Multa de media a 3 unidades tributarias mensuales
Panamá	Si (1928) Inscripción Obligatoria (deber)	„El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos” (Art.129) „Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones.” (Art.6, Código Electoral)	no hay
Colombia	No	„Es deber participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (Art.95.5, Constitución)  Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía...el voto” „El voto es un derecho y un deber ciudadano” (Art.258 c)	
Ecuador	Si, alfabetos (facultativo para analfabetos y mayores de 65 años)	„El voto es...obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos” (Art.33 Const.) „El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos. Por medio de él	Multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general
Nicaragua	No Obligatoria la Inscripción	„Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas.. (Art.51, Constitución) „Para ejercer el derecho a sufragio los ciudadanos deberán inscribirse en los registros electorales” (Art.31,27 Ley Electoral)	
El Salvador	Si (1950)	„Los derechos políticos del ciudadano son... Ejercer el sufragio” (Art.73 1° Constitución „El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable”. (Art.3,Código Electoral)	no hay

Cosita Rica	Si (1844)	„El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria...“(Art.93 constitución)	no hay
	Inscripción automática „Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil“. (Art.95,2 Constit.)		
Brasil	Si (1932) Inscripción obligatoria	„Voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía (Art.14,1 Constitución, Art.3a, Ley Electoral)	Multa de 3 a 10% sobre el salario mínimo
República Dominicana	Si (1963)	„Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar...“(Art.9,d, Constituc.) „Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio (Art.88 Ley Electoral)	sin información.

Fuente: Adaptado del Cuadro 1: Voto obligatorio y Participación Electoral de FERNÁNDEZ B., MARIO, *El voto obligatorio en América Latina*.

GUSTAV RADBRUCH (1978: 88), citado por MARIO FERNÁNDEZ BAEZA<sup>22</sup>, señalaba que los derechos subjetivos públicos se dividen entre derechos cívicos y políticos. Los derechos cívicos son destinados a obtener del Estado libertades (derechos humanos) o prestaciones (protección jurídica). Los derechos políticos permiten intervenir en la gobernación, por medio del sufragio activo y pasivo.

La CORTE CONSTITUCIONAL<sup>23</sup> ha considerado que el voto obligatorio no se ha hecho exigible jurídicamente en tanto que no ha sido reglamentado legalmente cuando señala:

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-747/98 del 02 de diciembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>.

las cosas, la limitante esencial de la libertad del voto es por una obligación de *no hacer* (impuesta por las autoridades), lo cual deriva que la obligación de *hacer* es considerada dentro de la libertad de elección. De allí una de las consideraciones de la CORTE CONSTITUCIONAL<sup>25</sup> cuando afirma que “*obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad.*”.

Para algunos, no genera ningún perjuicio a la democracia el voto con una participación plena, situación que sería contraria con la abstención, ya que esta última acabaría con la institucionalidad. Al respecto, JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ y MONTSERRAT DE SANTIAGO<sup>26</sup> señalan que “No resulta sencillo argumentar la falta de legitimidad de la abstención. Es cierto que la Constitución más antigua de Europa, la de Bélgica, la sanciona administrativamente; sin embargo, del mismo modo que un ciento por ciento de participación no genera perjuicio alguno para la salud de la democracia, la opción opuesta imposibilitaría la continuidad institucional.”.

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-337/97 del 17 de julio de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-337-97.htm>.

<sup>26</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. Y DE SANTIAGO, MONTSERRAT. *Novum Jus* • ISSN: 1692-6013 • E-ISSN: 2500-8692 • Volumen 12 N 59 o . 1 • Enero - Junio 2018 • Págs. 59-82. Disponible en [http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatoica/revistas\\_ucatolica/index.php/Jurídica/article/view/1965/1735](http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatoica/revistas_ucatolica/index.php/Jurídica/article/view/1965/1735)

“Pues bien, entre los deberes y obligaciones de la persona y el ciudadano contempladas por el artículo 95 de la Constitución se encuentra el de “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (numeral 5). Esta norma y la contemplada en el artículo 260 de la Carta, acerca de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, constituyen los deberes básicos de los ciudadanos en punto a la participación en la actividad política. Estos deberes generales permiten distintos desarrollos legales. Algunos de ellos han sido realizados, al tiempo que otros, como el voto obligatorio, no han sido objeto de la reglamentación legal necesaria para ser exigibles jurídicamente.” -Resaltado fuera de texto -.

Por otro lado, el sufragio ha sido catalogado como un derecho complejo al cual se le han atribuido unos elementos esenciales que se constituyen como núcleos del mismo. La CORTE CONSTITUCIONAL<sup>24</sup> los ha determinado así: “(i) la actividad subjetiva encaminada a ejercer libremente el voto - que encuentra su opuesto en la obligación de las autoridades y particulares de no impedir que las personas lo hagan voluntariamente -; (ii) el carácter de derecho - función, en razón a su contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático; y (iii) la obligación estatal de crear las condiciones necesarias para que su ejercicio se materialice en forma efectiva y bajo condiciones de validez”. Sobre estos elementos es importante resaltar el (i) por cuando su esencia consiste en la libertad de *no impedir* ejercer el derecho al voto, lo cual abre paso a la posibilidad de considerar que el voto obligatorio no viola la libertad de sufragar en tanto que se ha entendido que esta se configura en sus elementos esenciales cuando las mismas autoridades impiden dicho ejercicio. Así

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-224/04 del 08 de marzo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-224-04.htm>.

JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ y MONTSERRAT DE SANTIAGO<sup>27</sup> hacen un ejercicio jurídico sobre la relación que existe entre el *referéndum* y la democracia representativa llegando a afirmar que “La participación política es esencial para caracterizar el ordenamiento jurídico como democrático.”, lo cual conlleva a la reflexión cuestionada: ¿En una balanza de abstencionismo y participación cuál de ellas garantiza la democracia?

Una consideración que resulta de interés fue planteada en el proyecto de acto legislativo 008 de 2014 cámara<sup>28</sup> cuando señaló que:

“Cabe mencionar, que el voto obligatorio no coarta la libertad del ciudadano ya que solo se le obliga a participar en la elección mas no en la manera de votar del elector, es decir no se ejerce ningún tipo de influencia en su voto. Lo anterior se puede resumir en que la medida obliga a asistir a votar mas no al sufragio, ya que el ciudadano debe expresarse a través del voto pero el contenido de su elección es autónomo, permitiendo así que el elector tenga la capacidad plena de elegir en completa libertad, si ninguna opción le satisface, este puede votar en blanco.”

Como puede evidenciarse en Colombia ya existe un sistema de incentivos, quedando restante la obligatoriedad y las sanciones para efectos del voto. Con el presente proyecto, se establece la fórmula incentivo-obligación-sanción. Sobre este último aspecto se reserva su reglamentación a la ley, por medio de

<sup>27</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. Y DE SANTIAGO, MONTSERRAT. *Novum Jus*, Universidad Católica de Colombia. • ISSN: 1692-6013 • E-ISSN: 2500-8692 • Volumen 14 N o. 1 • Enero - Junio 2020 • Págs. 75-104. Disponible en: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/2880/2053>

<sup>28</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Proyecto de acto legislativo 08 de 2014*. Disponible en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=03&p\\_numero=008&p\\_consec=39738](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=008&p_consec=39738)

la cual se definirían las causales de exoneración de responsabilidad y las sanciones por el hecho de no votar.

Así las cosas, no podría afirmarse la existencia de una cláusula pétrea que impidiera adoptar constitucionalmente el voto obligatorio en los actos electorales, teniendo en cuenta que la existencia de una democracia, es la misma existencia de la participación ciudadana, la cual enseña que no podría existir democracias con abstencionismo; ya que un requisito esencial de las mismas es la participación. Por ello, es válido afirmar que una cláusula pétrea esencial en el constitucionalismo y en la democracia, es la participación ciudadana. De allí que LUIS GERMÁN ORTEGA RUIZ<sup>29</sup> señale que “las cláusulas pétreas tienen relación directa con la misma existencia constitucional y con ésta, la protección de los elementos esenciales de una Constitución.”.

**VI. TABLA COMPARATIVA DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

Artículo 258 de la Constitución Política de Colombia	Texto propuesto
Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de	Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano <b>de obligatorio cumplimiento</b> . El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de

<sup>29</sup> ORTEGA-RUIZ, LUIS GERMÁN. *El poder de reforma constitucional en las cláusulas pétreas*. Reflexiones constitucionales, legislativas y políticas. 2018. Pág. 63. Disponible en: <https://fnd.org.co/publicaciones/PdfLibros/pdf12.pdf>

medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley **implementará** mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, **igualmente implementará las sanciones y exoneraciones de responsabilidad pertinentes para los ciudadanos que incumplan esta obligación.**

Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.



**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



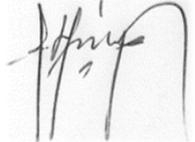
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**CARLOS EDUARDO ACOSTA L.**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
POR BOGOTÁ



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



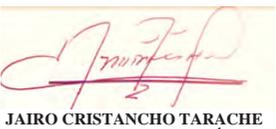
**JAIRO H. CRISTO CORREA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
POR VALLE DEL CAUCA



**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CI-HRCA-0019-2020

Bogotá, D.C., 27 de julio de 2020

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Ciudad

**Asunto:** Solicitud de retiro de firma al Proyecto de Ley “Por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia”.

Estimado Secretario cordial saludo. Por medio del presente me permito solicitar retirar mi firma al Proyecto de Ley “**Por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia**” presentado el 20 de julio de 2020, por el Honorable Representante Juan Diego Echavarría Sánchez.

Agradezco su atención.

Atentamente,



**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
Representante a la Cámara por Bogotá

# PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 192 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

### PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ CÁMARA DE REPRESENTANTES

"Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto la creación de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia, con el fin de contribuir a la protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

"**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia."

**ARTÍCULO 3º.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

"**Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia.** Esta Comisión tiene por objeto promover el desarrollo integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, desde la edad temprana hasta la entrada a la juventud, a través de acciones y proyectos de ley que aseguren el respeto, protección y cumplimiento de sus derechos, además, realizará seguimiento a la implementación de las políticas, programas y estrategias públicas que los beneficien, acompañará a las iniciativas legislativas en favor de esta población y hará control a la ejecución de los distintos programas dirigidos a la infancia y la adolescencia."

**ARTÍCULO 4º.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo así.

"**Artículo 61N. Composición.** La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales diez (10) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

**Parágrafo 1º.** Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria."

**ARTÍCULO 5º.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 un artículo nuevo del siguiente tenor.

"**Artículo 61Ñ. Funciones.** La Comisión legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

- 1- Participar en el desarrollo legislativo de iniciativas en pro de los derechos para la protección integral de la infancia y la adolescencia.
- 2- Difundir y promocionar las iniciativas y desarrollos normativos en beneficio y protección de la infancia y la adolescencia, y buscar incrementar los espacios de participación pública de la infancia y adolescencia.
- 3- Buscar un trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales de orden público, privado y no gubernamentales.
- 4- Establecer canales de comunicación entre el Estado y las organizaciones que trabajan por la infancia y la adolescencia.
- 5- Llevar a cabo seguimiento y control político a los planes, programas, proyectos y políticas públicas de las diferentes entidades del Estado, dirigidas a la garantía, reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y lo que en ese sentido establezca el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
- 6- Realizar monitoreo a todos los procesos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, para aquellos delitos cometidos contra la infancia y adolescencia en el marco del conflicto armado, a fin de que estos sean visibilizados y no queden en la impunidad.
- 7- Hacer seguimiento a los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existente en los distintos entes de control, relacionados con todas las formas de violencia, tales como abuso sexual, explotación sexual comercial de la niñez y

adolescencia, uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por todos los grupos armados, y la niñez migrante.

- 8- Realizar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar, divulgar y discutir los temas relacionados con los derechos de la infancia y la adolescencia en los términos de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1098 de 2006.
- 9- Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura sobre los resultados alcanzados.
- 10- Emitir concepto y rendir informe de las iniciativas concernientes a infancia y adolescencia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno Nacional.
- 11- Dar trámite a iniciativas, comentarios, y requerimientos de la ciudadanía a esta Comisión en los temas de infancia y adolescencia, y en todo lo relacionado con la labor legislativa.

**Parágrafo:** Organizaciones no gubernamentales podrán participar de las Comisiones y podrán hacer uso de la palabra siempre y cuando estas traten temas relacionados con el interés de esta Comisión."

**ARTÍCULO 6º.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

"**ARTÍCULO 61O. SESIONES.** La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes y cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple."

**ARTÍCULO 7º. ATRIBUCIONES.** La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto misional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia y de todas aquellas que afectan su condición.
5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan presupuesto, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos de la niñez y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.
6. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la protección, promoción y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.
7. Velar por el diseño de sistemas integrados de información que permitan fundamentar la toma de decisiones y conocer las problemáticas de niñez y adolescencia.
8. Trabajar porque las relaciones y alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil se hagan en el marco de un ambiente habilitante, equitativas, bajo el principio constitucional de la buena fe.
9. Invitar a organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado que defiendan los derechos de la infancia y adolescencia, para que coadyuven con los objetivos de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.

**ARTÍCULO 8º. MESA DIRECTIVA.** La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, máximo a los 15 días de iniciada la legislatura.

**ARTÍCULO 9º.** Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

2.6.15 Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia

Nº Cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador (a) de la Comisión	12

**ARTÍCULO 10º.** Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor:

3.15. Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia

N° Cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Profesional Universitario	06

**ARTÍCULO 11°. FUNCIONES DEL O (LA) COORDINADOR(A) DE LA COMISIÓN LEGAL PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.** El o la Coordinador(a) de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como secretario ad-hoc en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas por la Comisión, y las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

**ARTÍCULO 12°. FUNCIONES DEL PROFESIONAL UNIVERSITARIO DE LA COMISIÓN LEGAL PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.** Los profesionales universitarios de la Comisión Legal para la protección de infancia y adolescencia tendrán las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna del Coordinador, Secretario, y los Congresistas y demás miembros de la Comisión en la ejecución de los planes trazados por la Comisión.
2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador.

4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

**Parágrafo.** Para ser Profesional Universitario de la Comisión para la protección integral de la niñez y adolescencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias humanas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional relacionada con derechos humanos, y/o infancia y adolescencia.

**ARTÍCULO 13°. FUNCIONES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.** La Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
4. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.
5. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
6. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
7. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
8. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.
9. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

**ARTÍCULO 14°. JUDICANTES Y PRACTICANTES.** La Comisión para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia podrá tener en su planta pasantes y judicantes, de

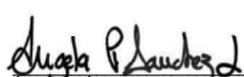
acuerdo a las solicitudes que las Instituciones de Educación Superior hagan a la misma, y acogiendo los convenios y disposiciones que ya ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

**ARTÍCULO 15°. COSTO FISCAL.** Las Mesas Directivas de Senado de la República y Cámara de Representantes incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión para la Protección de la Infancia y Adolescencia, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

**ARTÍCULO 16°. VIGENCIA.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Senadora de la República

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Representante a la Cámara por Tolima

  
**ELOV CHICHI QUINTERO ROMERO**  
 Representante a la Cámara Dpto Cesar

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
 Representante a la Cámara por Norte de Santander

  
**CESAR AUGUSTO LÓRDUY**  
 Representante a la Cámara por el Atlántico

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**JOSE JAIME ESCATEGUI**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**ÁLVARO HERNAN PRADA**  
 Representante a la Cámara por Huila

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara por Antioquia

  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
 Representante a la Cámara por Huila

  
**JEZMI BARRAZA ARRAUT**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Teniendo en cuenta que Colombia se ha adherido a la Declaración sobre los Derechos del Niño que afirma que, "sólo una adecuada protección del menor garantiza la formación de un adulto sano, libre y autónomo"<sup>1</sup>, que el Decreto 2737 de 1989 estableció el Código del Menor, donde se reconocen los convenios y tratados internacionales sobre infancia y adolescencia. Que en ese sentido Colombia ha suscrito convenios facultativos relacionados con la erradicación de las diferentes formas de trabajo infantil, y los demás compromisos internacionales que han sido exigidos por el Comité de Derechos del Niño, organismo internacional que hace seguimiento al cumplimiento de la Convención y de los protocolos, entre los que se encuentran los Protocolos Facultativos relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; el que Previene, Reprime y Sanciona la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en el conflicto armado.

Por esa razón, como Congresistas vemos necesario contar a nivel país, con una comisión que asegure el estricto cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales en torno a la infancia y la adolescencia.

Es un desafío para el país, no solo revisar y promover el cumplimiento de las recomendaciones que se vienen haciendo por parte de los organismos internacionales tales como el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos, sino también, lograr la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia para así tener un mejor país. Además que coadyuve y gestione el cumplimiento y la articulación de todas las políticas para la garantía de la protección integral durante estas etapas de la vida.

**1. CONTEXTO PAÍS**

Según cifras del Departamento Nacional de Estadística, en 2018 del total nacional de la población 13.073.000 personas se encontraban en situación de pobreza monetaria y 3.508.000 se encontraban en situación de pobreza monetaria extrema

De igual forma, más de la mitad de los hogares colombianos (54,2%), presentan inseguridad alimentaria, el 45% de la población adulta en Colombia viene de hogares en los que ninguno de los padres tuvo educación; 27% viene de hogares en los que la máxima educación del padre o madre fue primaria (ENDS, 2015).

Para el año 2019 se practicaron 22.613 exámenes médico legales por presunto delito sexual, de los cuales 19.278 se hicieron a niñas y 3.335 a niños, alcanzando el 86% de la

<sup>1</sup> artículo 55, Carta de las Naciones

totalidad de exámenes practicados<sup>2</sup>. La misma fuente señala que 10.468 niños, niñas o adolescentes fueron víctimas de violencia intrafamiliar, la mayoría de las víctimas tenía entre 12 y 17 años y los principales agresores fueron el padre y la madre. Este fenómeno se registra con más frecuencia en zonas urbanas. Del campo hay poca información.

Entre enero y diciembre de 2019, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF - registró 44.894 casos de violencia en contra de los niños, las niñas y los adolescentes. Entre estas agresiones se encuentran: abuso sexual (22.613), violencia intrafamiliar (10.468), violencia interpersonal (11.086) y (727) homicidios. Estas cifras evidencian, por ejemplo, que cada hora dos niños son abusados en el país<sup>3</sup>.

Adicionalmente, se conoce que entre los años 2005 y 2016 murieron 17.402 niñas y niños de primera infancia por enfermedades prevenibles, 3.357 por EDA (Enfermedad Diarreica Aguda), 9.353 por IRA (Infección Respiratoria Aguda) y 4.702 por desnutrición. Estas afecciones tienen relación con el déficit de alcantarillado, ya que el 85% de la población rural no accede a este servicio, y el acueducto no llega al 72% de estos territorios. En este sentido, de la mortalidad por desnutrición en menores de 5 años se concentra en el 50% de la población que tiene menor acceso a fuentes de agua mejorada, así como a bajos periodos de lactancia materna, embarazo temprano, madres con bajo nivel educativo, falta de atención médica oportuna.<sup>4</sup> (Fundación PLAN, 2017).

De los nacimientos ocurridos en el año 2019 el Departamento Nacional de Estadística DANE, reportó que 60.357 bebés tuvieron bajo peso, es decir, que 9,4% pesó menos de 2.500 gramos. De estos, 2.569 bebés llegaron al mundo con menos de 1.000 gramos. Además, se reportó mayor porcentaje de niños con bajo peso al nacer en los departamentos de Chocó (11,4%), Cundinamarca (11%), Boyacá (9,6%), Guainía (9,5%), La Guajira y Nariño (9,4%). (ENSIN 2015).

Para diciembre de 2016, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reportó 114.894 niñas y niños, bajo el sistema de protección, muchos de ellos separados de sus familias, porque sus cuidadores viven en condiciones de pobreza, desplazamiento o por consumo de sustancias psicoactivas o alcohol, aspecto que se debe resaltar de cara a la reciente reforma a la Ley de Infancia y adolescencia, plasmada en la Ley 1878 de 2018, la cual, para mitigar este problema, garantizando así el derecho de los niños a tener una familia y no ser separado de ella, establece cuatro opciones que requieren dolientes. Estas cuatro opciones son: 1. Asistencia a un programa oficial o comunitario de orientación o de tratamiento familiar, 2. Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento de alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia, 3. Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico y 4. Cualquiera otra actividad que contribuya a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo del niño, niña o adolescente.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, 2019.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, 2019.

<sup>4</sup> Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015.

La tasa de permanencia escolar en las zonas rurales es del 48%, mientras que en las ciudades alcanza 82% (ENDS 2015). Esta niñez que vive en el campo, la cual es también reconocida como la más pobre, tiene menos oportunidades educativas y menos logros académicos. Además esta misma encuesta dio a conocer que 56 de cada 100 colombianos no tienen secundaria completa. (ENDS 2015).

Por otro lado, durante 2017 se presentó un total de 73 eventos de desplazamiento masivo en 10 de los 32 departamentos de Colombia. Esto resultó en el desplazamiento de 4,302 familias y 15,526 civiles, destacando Chocó y Nariño como los departamentos más afectados dada su posición estratégica como corredores para el tráfico de drogas. También se sabe que las poblaciones más vulnerables eran comunidades indígenas y afro, que representaban el 38% y el 37% de los desplazados internos, respectivamente. (ACNUR 2017). Además, se ha registrado un incremento en la violencia y ataques a la sociedad civil después de la firma de los acuerdos de paz incluyendo un aumento del 26% en ataques contras civiles y el 51% en desplazamientos masivos durante 2017. Al mismo tiempo, la acción armada y las restricciones de acceso aumentaron en un 31% y 82% respectivamente durante el mismo periodo (OCHA 2017).

La Unidad para la Atención a las Víctimas del Conflicto, a fecha 30 de junio de 2020, señala que se han reportado 9.031.048 víctimas del conflicto armado, de los cuales 2.263.623 son menores de edad.

El reclutamiento de menores de edad, sigue siendo una práctica de los grupos armados para fortalecer sus filas, es una problemática que lleva décadas pues entre 1960 y 2016 se presentaron 16.879 casos. Aunque históricamente el principal grupo responsable de reclutamiento de menores fue las FARC con un 54%, seguido de grupos paramilitares con 27% (ambos grupos desmovilizados a la actualidad), el país ahora tiene los ojos puestos en el ELN y otros grupos armados que continúan con esa práctica, toda vez que el país cuenta con varios grupos dedicados a las economías ilegales como la producción y comercialización de coca, la minería ilegal y la extorsión. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018)

Las agencias de cooperación humanitaria han señalado que, desde el año 2017, muchos de los departamentos han desmejorado sus condiciones de paz, situación que expone claramente la seguridad y protección de la infancia y la adolescencia. Este hecho de manera especial, se presenta en tres departamentos: Choco, Nariño y Putumayo.

El departamento de Chocó presenta una pobreza y una pobreza extrema que suma 94.5% y un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en zonas rurales del 76.1%, el total de víctimas de desarraigo de 2016 a 2017 fueron 6.005 con 19 eventos de desplazamiento masivo. A esto se le suma 7580 víctimas de eventos de restricciones a la movilidad, además Choco ha tenido más de 77.193 damnificados por desastres naturales

principalmente inundaciones y vendavales, con 3975 familias damnificadas. (Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia, 2018). En ese sentido, el defensor del Pueblo,

Carlos Alfonso Negret, denunció que la guerrilla del ELN ha reclutado 15 niños entre julio del año pasado y febrero de 2018 en el Chocó.

Para el año 2017 el Departamento de Nariño, presenta 806.694 personas (45,7% de la población) en situación de pobreza monetaria en 2016, la incidencia de la Pobreza Monetaria extrema en Nariño (2015) fue de 10,6%, superior a la del nivel nacional (7,9%), la pobreza extrema en Nariño fue de 10,6% en 2015, frente a 11,3% en 2014, a nivel nacional, la pobreza extrema pasó de 8,1% en 2014 a 7,9% en 2015.

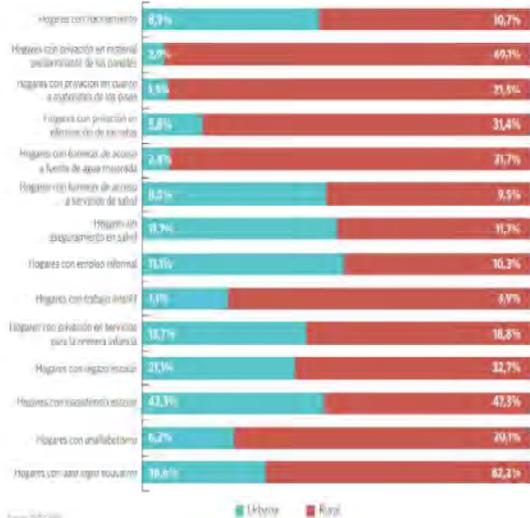
De acuerdo al Observatorio de Género de Nariño, en el Reporte Violencia en el departamento, en el año 2016 hubo un total de 664 hombres víctimas de violencia, mientras que el número de mujeres víctimas ascendió a 2.852 (UMAIC, Nariño, 2018). Además registra una población desplazada de 5.575 personas en el año 2016 y 632 en 2017, de las cuales 1.950 eran niños, niñas (951 niñas, 975 niños y 24 sin información). De otra parte, se presentaron 11 eventos de confinamiento en 2015, 6 eventos en 2016 y 21 en 2017. En 2015 se presentaron 102 desastres naturales, en 2016 se reportaron 81 y en 2017, 99. Los homicidios ascendieron, en 2016 a 452 y 145 en 2017. Se reportaron 27 amenazas en 2015, 27 en 2016 y en 2017. Igualmente registraron 27 acciones contra la población civil en 2015, 63 en 2016 y 46 en 2017.

El departamento del Putumayo en el año 2017 se han sumado 40 ataques contra la población civil y en 2018, 38. En cuanto a homicidios en 2017 se presentaron 50 casos y en 2018, 53. El total de acciones bélicas en 2017 fue de 3 y en 2018 también de 3 Los reclutamientos de menores de edad han sumado 8, el total de víctimas de desplazamiento llegan a 193 casos de los cuales el 66% fueron menores edad de 2016 a 2017 y se han presentado 2 desastres naturales (UMAIC, Putumayo 2018)

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar menciona que desde 1999 hasta agosto de 2017 se registraron por lo menos 6.377 niños, niñas y adolescentes que fueron recuperados de los grupos armados ilegales en Colombia.

La Fiscalía General de la Nación remitió 4.219 investigaciones atribuibles a las FARC en todo el país, por delitos relacionados con la "vinculación y utilización" de 5.252 menores (3.350 niños y 1.790 niñas). Por estos hechos, las autoridades tienen 5.043 procesados. En otros casos, también se aprovecharon de la inmadurez de los menores y de las difíciles condiciones socioeconómicas y familiares que atravesaban, haciendo uso de estrategias persuasivas y de engaños para lograr su incorporación", indicó la Fiscalía. (Revista Semana, Julio 16 de 2018)"

"Tasa de desnutrición crónica infantil 13%, Población infantil con anemia 27,7%, Población por debajo de los ingresos con privaciones en indicadores básicos de pobreza multidimensional, según zona y región de residencia, 2015"



sin acceso a una fuente de agua mejorada 8%, Población sin saneamiento básico 26%, Prevalencia de VIH/SIDA 0,5%, Mortalidad menores de cinco años (por cada 1.000 nacimientos) 19%, Esperanza de vida al nacer 73%, Tasa de alfabetización 93,2%, Población por debajo de la línea de pobreza nacional 16%, Índice de Desarrollo Humano 0,689 (Acción contra el Hambre, 2018).<sup>5</sup>

**2. LA BUENA GOBERNANZA**

En reciente informe<sup>6</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) expresa que:

... "El mero reconocimiento legal de los derechos de la niñez es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y para transformar las realidades de los NNA. A partir de la Observación General número 5 del Comité de los Derechos del Niños se ha extendido y

<sup>5</sup> <https://www.accioncontraelhambre.org/es/latinoamerica/colombia>  
<sup>6</sup> [www.oas.org](http://www.oas.org) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc.206/17. 30 de noviembre de 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Informe elaborado con apoyo financiero de World Vision

instituciones públicas dirigen los asuntos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos y el bienestar de todas las personas, de una manera esencialmente libre de abuso, discriminación y corrupción, respetando el Estado de Derecho y los principios democráticos."

En efecto, "la noción contemporánea de gobernanza se construye a partir de la relación fuerte entre gobierno y sociedad. Para José María Serna de la Garza, la gobernanza debe darse en función de los intereses públicos, tomando en cuenta la dimensión del Estado y la sociedad civil en la conducción de los asuntos públicos y la solución de los problemas.

(...) la gobernanza es la unión de los sujetos Estado-sociedad en torno a las soluciones de los problemas comunitarios".<sup>7</sup>

En mérito de lo descrito anteriormente, el poder legislativo como poder público tiene por vocación misional en un contexto de buena gobernanza establecer el impacto real de las normas que produce y de las políticas, las estrategias, los programas, los proyectos, los planes de acción y los servicios que se instalan para hacer efectivos los derechos reconocidos en las mismas.

Este escenario de vigilancia del marco normativo y de la implementación de políticas en materia de infancia y adolescencia en el seno del poder legislativo se propone bajo el reconocimiento de: i) que el lenguaje de la ciencia normativa se nutre de otras ciencias sociales incluso de saberes no académicos, reconociendo el saber del niño y de la niña, de las y los adolescentes que traen consigo trayectos biográficos en contextos de alta vulneración, exclusión y violencias que trascienden el conocimiento propiamente científico y ii) que son personas en desarrollo, sujetos complejos con posibilidades de ser y de ofrecer su visión del mundo abandonando las certezas del mundo adulto céntrico.

Asimismo, la Comisión Legal tendrá por vocación concitar alianzas con las organizaciones de la sociedad civil para además de evaluar, posicionar la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, a nivel sectorial, poblacional y territorial con una perspectiva propositiva en punto de vislumbrar mecanismos de robustecimiento institucional, territorial y sectorial, que contribuyan a la disminución de la inequidad en el acceso y la calidad de los servicios sanitarios, de educación y demás servicios sociales, y en el cierre efectivo de brechas de género y etno-raciales.

La conformación de esta Comisión reviste particular importancia considerando: i) la diversidad de los sistemas legales y de políticas públicas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia; ii) los objetivos de desarrollo sostenible (ODS); iii) el incremento del consumo de sustancias

<sup>7</sup> Ordoñez –Sedeño, Joaquín y Paz- González, Isaac de, Estado constitucional y gobernanza: bases para una apertura democrática de las políticas públicas en México, 134 Vniversitas, 169-208 (2017). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj34.ecgb>

generalizado la concepción de que para la protección de la niñez y de sus derechos se requiere de un conjunto de elementos, además de las leyes, que conforman un todo destinado a garantizar los derechos de los NNA, destacándose entre ellos:

- Las políticas públicas, programas y servicios;
- Los mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad);
- Sistemas de acopio de datos y análisis de la información;
- Mecanismos independientes de vigilancia;
- Sistemas de difusión y sensibilización respecto de los derechos de la niñez;
- Recursos humanos especializados y en número adecuado;
- Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios; y,
- Protocolos y estándares de actuación y prestación de los servicios, así como la gestión y tratamiento de casos y remisión de los mismos.

Todo ello, en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil, de las comunidades y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Estos son los componentes que usualmente se destacan como partes de lo que usualmente se conoce en los países de esta región como los "sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez."

Este Informe, refiere que los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez deberían:

"Constituir el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin los cuales los marcos normativos que reconocen estos derechos devienen inaplicables e inefectivos en la práctica y los derechos irrealizables."

Así mismo advierte que:

"Por el hecho que el Estado cree en su norma un modelo operativo para la implementación de los derechos de la niñez y lo denomine "sistema nacional de protección de los derechos de la niñez", ello no supone que el Estado esté dando cumplimiento a cabalidad con sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de los NNA", por lo que el Informe tiene como: "objetivo señalar las obligaciones, principios y estándares aplicables en el diseño y en el funcionamiento de estos sistemas de acuerdo con las obligaciones que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos."

Del mismo modo, el informe en mención señala que se ha impulsado un proceso de modernización de la administración y el funcionamiento del Estado en el marco de lo que

se conoce como la "buena gobernanza" entendida como: "el proceso mediante el cual las

psicoactivas de esta población; iii) la situación de desprotección de derechos en que se encuentra a nivel territorial; iv) el costo del crimen y la violencia en el PIB y su afectación en la implementación de políticas públicas para la niñez y la adolescencia y v) el contexto de transición hacia la paz que vive el país, así como, factores asociados a los aspectos reseñados.

En el descrito orden de ideas, se justifica la existencia de la Comisión Legal para monitorear y evaluar en forma permanente o periódica, los avances en la materia, toda vez que los entes de control se han establecido para realizar vigilancia superior, control de gestión y función preventiva en el caso de la Procuraduría General de la Nación y control fiscal posterior respecto de la Contraloría General de la República.

**3. LA DIVERSIDAD DE SISTEMAS LEGALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS, LAS Y LOS ADOLESCENTES**

Tratándose de los niños, las niñas y los adolescentes, el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) refiere al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y al Sistema de Responsabilidad Penal para los Adolescentes como los sistemas principales que estructuran lo que podría denominarse el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez, sistemas que interactúan o están llamados a interactuar con otros sistemas legales como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el Sistema de Seguridad Social y el Sistema de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, así como con programas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y con planes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019, el Plan Maestro de Infraestructura para las Unidades de Atención del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, entre otros.

Se evidencia entonces, una pluralidad de escenarios de protección de los derechos de la niñez sin que configuren, en estricto sentido, un sistema nacional de protección integral de infancia y adolescencia, perspectiva de análisis en la que el monitoreo y la evaluación de las funciones acometidas en los mismos, naturalmente se complejiza, haciendo viable la creación de la Comisión Legal para la protección de infancia y adolescencia como un mecanismo de control político dirigido a asegurar el reconocimiento y el efectivo cumplimiento de sus derechos como expresión de justicia social, pero también, de construcción democrática y transformación social.

**3.1. El rol de las estructuras operativas de los sistemas legales de protección en la aplicación efectiva de los principios de infancia**

El buen funcionamiento de la institucionalidad es primordial no solo para hacer efectivos los derechos de la niñez y adolescencia sino, también, para la aplicación de los principios de la infancia que le imprimen identidad propia a los sistemas legales de protección establecidos respecto de otros sistemas.

Los problemas que atraviesa esta población son considerados prioritarios en el entendido de que son sujetos prevalentes que acreditan un interés superior como niños y niñas y ocupan un lugar de prevalencia de sus derechos respecto de los derechos de los adultos.<sup>8</sup>

Desde esta mirada las estructuras operativas de los sistemas legales de protección de los derechos establecidos, así como las decisiones judiciales y administrativas que se adopten por los servidores públicos que las conforman, están llamadas a dar aplicación a los principios y los derechos que informan los derechos de la niñez en la esfera nacional e internacional como quiera, entre otros tantos aspectos<sup>9</sup>:

- i) que el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos respecto de los adultos son principios que no se aplican en todas las decisiones judiciales y administrativas que les conciernen, entre otras razones, porque el código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006) no trae coordinadas sustanciales y prácticas para su operatividad;
- ii) que la protección de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes debe ser integral y el restablecimiento de los derechos debe darse en forma inmediata, como quiera que no tiene sentido retardar este cometido poniendo en riesgo la integridad personal de esta población y en esa medida se deben atender las prescripciones contenidas en la ley 1878 de 2018.
- iii) las decisiones judiciales y administrativas con relativa frecuencia no son compatibles, como sucede en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes al imponerse una sanción privativa de la libertad para un o una adolescente en conflicto o contacto con la ley penal que requiere tratamiento psicossocial y de desintoxicación en una institución especializada según lo prescrito por una autoridad administrativa como el Defensor de Familia;
- iv) que se concede o niega el recurso de amparo o tutela para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes bajo diversos criterios legales en casos similares;
- v) que se evidencian barreras epistemológicas, dogmáticas y prácticas en la comprensión de la responsabilidad penal de los niños, las niñas y los adolescentes que infringen la ley penal que conllevan a la inadecuada aplicación de las normas

<sup>8</sup> El artículo 8° del Código de la infancia y la adolescencia define el principio del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes como: [el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes] y el artículo 9° siguiente define la prevalencia de derechos para referir que: [En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente]

<sup>9</sup> Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes 2012-2013 Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) ediciones. Imprenta Nacional Julio de 2015

- vi) jurídicas y al abuso de los principios generales del derecho y los principios de infancia, lo que se advierte en decisiones judiciales y administrativas que no superan la postura vindicativa del derecho y no respetan la especialidad de los sistemas legales de protección de los derechos de este grupo social.<sup>10</sup>
- vii) que se han identificado casos en los que las autoridades administrativas esperan la imposición de la sanción a los y las adolescentes que incurrir en comportamientos delictivos para que reciban en los Centros de Atención Especializada alguna intervención clínica o psicossocial para atender el consumo de sustancias psicoactivas (SPA), por falta de recursos económicos para incorporarlos en programas especializados por fuera de lugar privativo de la libertad y de compromiso de algunas autoridades del orden territorial, entre otras causas;
- viii) que se han suprimido algunos Juzgados Penales para Adolescentes lo que afecta el cumplimiento del principio de especialidad que orienta al sistema de responsabilidad penal para adolescentes y,
- ix) que por desconocimiento de cómo deben operacionalizarse los principios en materia penal adolescente se incumple la finalidad restaurativa del sistema especializado legalmente establecido, lo que conduce a remisiones innecesarias al sistema penal para los adultos.

En este contexto de análisis, correspondería a la Comisión Legal evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, conforme a los derechos y los principios legalmente reconocidos a esta población, considerando además los lineamientos más recientes sobre la materia como: i) *La Declaración iberoamericana de justicia juvenil restaurativa*, resultado de la reflexión colectiva interinstitucional, interdisciplinar e internacional realizada en la última década en el contexto iberoamericano y también en el contexto mundial (Congreso Mundial de Justicia Juvenil 26 al 30 de enero de 2015, en Ginebra, Suiza), que contiene los estándares iberoamericanos sobre la mediación en la justicia criminal juvenil y la ejecución de medidas no privativas de la libertad: Buenas prácticas y replicación (Ibero-American standards on juvenile criminal mediation and execution of non-custodial measures: Good practices and replication); ii) la Directriz No. 03-04de 2018: *Directrices del SNCRPA para orientar la formulación de programas de justicia juvenil restaurativa*, cuyo objetivo es promover los procesos y prácticas restaurativas que cuenten con la participación de los adolescentes, las víctimas, las familias y la comunidad y que se materialicen los fines restaurativos y ii) el programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>10</sup> Palacio Cepeda Marisol en Revista de Derecho Penal y Procesal Penal: "La imputación de conductas penalmente relevantes a los niños: Las barreras epistemológicas y dogmáticas de la responsabilidad penal" Ediciones Abeledoperrot, Buenos Aires Argentina, agosto de 2016

**4. LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030**

Más aún compleja resulta adelantar una vigilancia normativa, programática e institucional sobre la protección de los niños, las niñas, los adolescentes y sus derechos frente a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, adoptada en 2015 por 193 países, vinculante para Colombia, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que promueven los derechos de la infancia como una oportunidad para garantizar su bienestar, habida cuenta de que le apuesta a un modelo social y político que coloca en el centro a los niños y a las niñas, en especial a los más vulnerables, y en la misma forma con preferencia por los territorios donde se encuentran más desprotegidos.

Los ODS son compromiso de todos los países y aunque Colombia lleva su segundo informe voluntario presentado sobre el avance de los ODS, y aunque en el 2019 no presentan informe voluntario, si es una posibilidad que el país realice el seguimiento de estos objetivos y sirva como un establecimiento de monitoreo de los derechos de la niñez los cuales se pueden visibilizar muy bien desde el avance y compromisos que el país tienen con la agenda 2030. Manteniendo un análisis de la información como instrumento para identificar causalidades y estrategias de políticas públicas que beneficien a la población más vulnerable en la cual la niñez ocupa un porcentaje relevante como se ha evidenciado en el transcurrir del documento. Los ODS nos invitan a priorizar acciones con una visión de futuro ambiciosa y transformativa. Contemplamos un mundo sin pobreza, sin hambre, sin enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y universal a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos al acceso al agua potable y al saneamiento, donde los alimentos sean suficientes, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles, y donde haya acceso universal a suministros de energía asequible, fiable y sostenible

De los 17 ODS hay algunos que tienen mayor relevancia y relación para el progreso de la niñez, dentro de estos se tienen ODS 1: Fin de la Pobreza (en el cual se relaciona con la Pobreza extrema, por debajo de la línea nacional de la pobreza, pobreza multidimensional, y tener en cuenta esto desde los niveles mínimos y desde los sistemas de protección, servicios básicos de agua potable, saneamiento e higiene) ODS 2: Hambre cero (Se observa que aún se tiene cifras de retraso en el crecimiento, emaciación, sobrepeso y desnutrición) ODS 3: Salud y Bienestar (Niñez atendida por personal cualificado, mortalidad de niños y niñas menores de cinco años, mortalidad neonatal, enfermedades prevenibles, servicios esenciales de salud, tasa de natalidad entre adolescentes, ODS 4: Educación de Calidad (Competencia mínima habilidades lectoras y lógicas, desarrollo de los niños menores de 5 años lectura y matemáticas en secundaria inferior, niños menores de 5 años con desarrollo educativo, participación en una actividad de aprendizaje, acceso a educación con calidad. ODS 5: Igualdad de género (Violencia contra las niñas, diferencias de oportunidades para niñas y niños) ODS 6: Agua limpia y saneamiento

(Acceso a agua potable de forma segura, servicios de saneamiento, recolección de basuras) ODS 8: Trabajo decentes y crecimiento económico (reducción de la tasa de trabajo infantil) ODS 10: Reducción de las desigualdades (inequidad entre lo rural y lo urbano) ODS 13: Acción por el clima (Muertes causadas por desastres naturales) ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (Homicidio, muertes relacionadas con conflictos, violencia por parte de cuidadores, violencia sexual contra niñas y niños menores de 18 años)

Siendo esto un reto y desafío para el país al lograr la erradicación de la pobreza y el hambre en todas sus formas, para lo cual se debe realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible y ello no será posible mientras se niegue a la mitad de la humanidad que son mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes, el goce pleno de sus derechos humanos y sus oportunidades.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),<sup>11</sup> reveló que la pobreza multidimensional en el país se había reducido al 17%, mientras que la pobreza extrema había alcanzado el 7.4%. El primer indicador se redujo en 80 puntos básicos y el segundo evidencia que existen cerca de 8 millones de colombianos en pobreza extrema.

Actualmente, en nuestro país existen 4.359.358<sup>12</sup> menores de 6 años, esta población en los últimos años ha enfrentado las circunstancias más difíciles que cualquier ser humano, sin tener las condiciones necesarias para un desarrollo integral o, algunos mueren esperando alimentos, otros enfrentados a los vejámenes más severos a causa de violadores y abusadores.

Las cifras son claras, como se evidencia en el documento de la Federación Nacional de Departamentos:

*"En Colombia según datos del DANE en el año 2015, 17 de cada 1.000 nacidos vivos no llegaron a cumplir el año; Entre 2005 y 2014, 4.050 niños y niñas murieron por desnutrición; el 80% de la mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años se concentra en el 50% de la población que encuentra mayor proporción de barreras a los servicios de salud de la primera infancia; 9 de cada 100 niños y niñas que nacen al año, presentan bajo peso al nacer, es decir pesan menos de 2.500 gramos; 13 de cada 100 niños y niñas menores de 5 años, presentan retraso en la talla para su edad, es decir, sufren de desnutrición crónica; 20 de cada 100 niños y niñas menores de dos años aún tienen incompleto su esquema de vacunación. Según cifras de Medicina legal, en el*

<sup>11</sup> El Índice de pobreza multidimensional identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Pobreza extrema refiere al estado más grave de pobreza, cuando las personas no pueden satisfacer varias de sus necesidades básicas para vivir como la disponibilidad de alimento, agua potable, techo, sanidad, educación o acceso a la información. No depende exclusivamente del nivel de ingresos, sino también se tiene en cuenta la disponibilidad y acceso a servicios básicos.

<sup>12</sup> Proyección del DANE 2005

marco de la violencia intrafamiliar en el año 2017, se registraron 16.463 casos que involucran a mujeres y 10.385 casos corresponden a violencia contra niños, niñas y adolescentes<sup>13</sup>

La Consejería Presidencial para la Primera Infancia creó la estrategia nacional de CERO A SIEMPRE para garantizar la atención integral a 2.875.000 niños y niñas del SISBEN 1, 2 y 3. Sin embargo, pese a los ingentes esfuerzos de este Programa resulta preocupante que solo el 24% de los niños y niñas menores de cinco años de edad haya recibido atención integral<sup>14</sup>.

A esta cruda realidad de desprotección no escapan los niños, las niñas, las y los adolescentes de otras franjas etarias como se advertirá más adelante.

**5. EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA PARA HACER CONTRAPESO A LA CORRUPCIÓN**

La Comisión Legal cumplirá un rol fundamental para identificar el grado de cumplimiento del marco normativo que regula las políticas de infancia y adolescencia, en el entendido de que documentos de política pública como el CONPES 3629 de 2009 sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el CONPES 3673 de 2010, sobre la política de prevención del reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Organizados al margen de la ley y de los Grupos Delictivos organizados, entre otros, han perdido vigencia, lo que ha suscitado esfuerzos regulatorios de corto alcance del Gobierno Nacional que no logran profundizar suficientemente en la solución de la problemática de las y los adolescentes en conflicto o contacto con la ley penal, como tampoco respecto de las niñas, los niños, las y los adolescentes víctimas del conflicto armado en Colombia, sobre los cuales se debe hacer permanente seguimiento y demandar esfuerzos sostenibles a través de CONPES económicos y sociales de largo aliento que deben ser, también, objeto de monitoreo toda vez que son inaceptables políticas públicas estigmatizadoras y discriminatorias; sin enfoque territorial; sin presencia de los actores de las mismas; sin participación, ni de las organizaciones sociales, ni la representación de los infantes y los adolescentes, como tampoco sin recursos económicos suficientes para su óptima implementación y desarrollo.

En la línea analítica expuesta, debe anotarse que el país está en mora, desde el 2011, en dar cumplimiento a la formulación del CONPES de Prevención de la delincuencia juvenil para hacer prevención secundaria y terciaria<sup>15</sup> de la comisión de delitos por parte de niños, niñas y adolescentes, a pesar de los ingentes esfuerzos por consolidar un documento de

<sup>13</sup> Información tomada del documento propuestas departamentales para el plan de desarrollo 2018-2022 de la federación nacional de departamentos

<sup>14</sup> [www.deceora.siempre.gov.co](http://www.deceora.siempre.gov.co)

<sup>15</sup> Prevención secundaria recae sobre aquellos NNA que no han delinquirido y que podrían estar en riesgo de la comisión de delitos y prevención terciaria se orienta a evitar la reiteración de los NNA en la comisión de delitos.

política, según lo ordenado en la Ley 1453 de 2011, normativa que igualmente dispone, la adopción de políticas públicas para la rehabilitación y la resocialización, y la salud mental de los adolescentes en conflicto o contacto con la ley penal, en sus artículos 95, 96 y 103, respectivamente.

Así también, es fundamental hacer seguimiento a políticas de empleo para jóvenes que egresan del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y de prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en los Centros de Atención Especializada (CAE) donde cumplen la sanción de privación de libertad, entre otras políticas. En suma, es prioritario revisar las condiciones de cumplimiento de la finalidad restaurativa del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En el mismo sentido de preocupación y propósito, la Comisión Legal asumiría la vigilancia en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, para que se incluyan programas, proyectos y acciones que reconozcan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, bajo la comprensión del compromiso ético del poder legislativo en la lucha contra la corrupción siendo deleznable que los recursos de la infancia y la adolescencia los apropien servidores públicos inescrupulosos.

Corolario de lo referido son las irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en 13 departamentos del país: Norte de Santander, Santander, La Guajira, Córdoba, Chocó, Bolívar, Valle del Cauca, Amazonas, Sucre, entre otros, que al parecer superaría los 140 mil millones de pesos.<sup>16</sup>

**6. LA POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS PARA PREVENIR Y ATENDER EL CONSUMO DE SUSTANCIAS SICOACTIVAS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS, LAS Y LOS ADOLESCENTES**

El legislativo no puede tampoco sustraerse a los preocupantes resultados del reporte de drogas presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016, realizado en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional<sup>17</sup> en cuanto al consumo de alcohol en el último año fue del 20% de los estudiantes entre los 11 y 12 años; en edades entre 13 y 15 años el porcentaje llega al 43.13% y en las edades entre 16 y 18 años el consumo es del 58.16%.

Es alarmante el hecho que las mujeres escolarizadas estén consumiendo más alcohol que los hombres, al igual que tranquilizantes sin prescripción médica, y sustancias ilícitas inhalables como pegantes, solventes y/o pinturas, en todas las prevalencias (vida, año y

<sup>16</sup> [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

<sup>17</sup> Este estudio se dirige a tres tipos de población para el análisis del problema: población general de 12 a 65 años, población escolar (estudiantes de básica y secundaria) y población universitaria.

mes) de las sustancias mencionadas es notoria esta tendencia, excepto en la prevalencia año del uso de tranquilizantes sin prescripción médica<sup>18</sup>.

Este informe<sup>19</sup> advierte que el consumo de drogas ilícitas está aumentando, no sólo porque más personas lo consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso y pone de presente que: "el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2016, destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis o heroína) alguna vez en la vida aumentó al pasar de un 12% en el 2011 a un 13,4% en el 2016, el cual se explica básicamente por el incremento en las mujeres desde un 9,7% en el 2011 a un 12,6% en el 2016. Algo similar ocurre para la prevalencia en el último año, donde a nivel global se ha mantenido estable en los dos últimos estudios, incluso con una pequeña reducción entre los hombres (10,5% en el 2011 y 9,7% en el 2016), pero con un incremento en las mujeres (desde 6,8% en el 2011 a un 8,4% en el 2016).<sup>20</sup> Esta misma tendencia se confirma en los estudios realizados en otras poblaciones, como población escolar y población universitaria" (Negrilla fuera de texto).

Recientemente, también el Ministerio de Justicia y del Derecho en asocio de los mismos Ministerios que participaron en el Reporte de Drogas de Colombia, 2016, presentó el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2016,<sup>21</sup> identificando que<sup>22</sup>: en relación al consumo de alcohol "el 69.2% de los escolares en Colombia representados en este estudio, declaran haber consumido alguna bebida alcohólica en su vida, el 70.4% de las mujeres y el 68.1 % de los hombres. En el último año la magnitud descende en 10 puntos de porcentaje tanto a nivel global como entre los estudiantes hombres y un punto menos entre las mujeres. Y el consumo actual o prevalencia de mes alcanza al 37% de los adolescentes, con casi dos puntos porcentuales de diferencia a favor de las mujeres respecto de los hombres, 37.9% y 36.1%, respectivamente".

En relación con el consumo de sustancias psicoactivas el estudio revela el uso de pegantes, solventes y/o pinturas; de tranquilizantes o estimulantes sin prescripción médica, éxtasis, bazuco, LSD, éxtasis y del Popper, entre otras.

En el caso del Popper, un 5% de los escolares declara haber usado esta sustancia alguna vez en la vida, con diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres, 5,6% y 4,6%, respectivamente. El consumo en el último año llega al 3,8% y en el último

<sup>18</sup> Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2016 Pág. 182

<sup>19</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Reporte de Drogas de Colombia 2016. Impreso por LEGIS. Noviembre de 2016. Página 20

<sup>20</sup> Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2016 Pág. 25

<sup>21</sup> El universo del Estudio está constituido por los estudiantes de los grados 7º a 11º, con edades entre 12 y 18 años, de los establecimientos públicos y privados de todos los departamentos del país, de jornada diurna, incluida jornada de la mañana y de la tarde en zonas urbanas y rurales del territorio nacional.

<sup>22</sup> El universo del Estudio está constituido por los estudiantes de los grados 7º a 11º, con edades entre 12 y 18 años, de los establecimientos públicos y privados de todos los departamentos del país, de jornada diurna, incluida jornada de la mañana y de la tarde en zonas urbanas y rurales del territorio nacional

<sup>23</sup> Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2016. Pág. 28

mes al 2% y hay un incremento sistemático y significativo en el uso de esta sustancia de acuerdo con el aumento de la edad de los escolares, desde un 2,5% en el grupo de 12 a 14 años, hasta un 5,6% en el grupo de mayor edad<sup>23</sup>.

Se destaca, el consumo de la sustancia psicoactiva "Dick", "ladys" o "fragancia" que corresponde a cloruro de metileno (diclorometano), un agente volátil solvente, presente en una gran cantidad de productos comerciales en aplicaciones industriales. Esta sustancia tiene efectos negativos documentados sobre la salud, toda vez que la exposición continua a la misma puede ocasionar pérdida de la capacidad de la sangre para transportar oxígeno y, por tanto, daños que pueden conllevar a la muerte.<sup>24</sup>

Un total de 258.000 mil escolares declararon haber usado marihuana en el último año, es decir, el 8 % de la población de estudiantes del país. De estos, 186.000 (el 71.9%) utilizaron la marihuana "cripi o cripa".<sup>25</sup>

Caso aparte y de especial atención para el Legislativo ha de ser la situación de los y las adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA). Estando de acuerdo que las intervenciones con esta población deben ser de carácter pedagógico, específicas, especializadas y diferenciadas según lo dispuesto por la ley 1098 de 2006, sin embargo vemos que el 2,4% dijo haber iniciado el consumo de sustancias ilícitas en su condición de privado de la libertad y el 12,3% dijo que esta condición le llevó a reiniciar o recaer en el uso de drogas<sup>26</sup>.

Dentro de esta población el alcohol es la sustancia lícita que registra mayor prevalencia de uso alguna vez en la vida (86,3%), siendo similar en los dos tipos de sanciones y ligeramente mayor para el caso de las mujeres en medidas privativas (90,1%) que en hombres (85,2%).<sup>27</sup>

Se observa que la edad de inicio de alcohol se ha adelantado un poco en esta población cuando se compara con el estudio del SRPA en 2009 (13,7 años).

El 12,4% de adolescentes que ingresan al SRPA ya usaban marihuana a los 10 años de edad, al igual que cocaína e inhalables. Entre los 12 y los 14 años se incrementa especialmente el consumo de marihuana y cocaína, mientras que el uso de bazuco e inhalables aumenta en una proporción menor.

**7. EL COSTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN EL PIB Y SU AFECTACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BENEFICIO DE LA INFANCIA Y**

<sup>23</sup> Ibid. Pág. 28

<sup>24</sup> Ibid. Pág. 73

<sup>25</sup> Ibid. Págs.60-61

<sup>26</sup> Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) Colombia (2017) Pág. 2 y siguientes

<sup>27</sup> Ibid. Pág. 3

**LA ADOLESCENCIA**

Las políticas públicas para la protección de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes deben dialogar con la política criminal, para que no produzcan efectos perversos y negativos en esta población por la ausencia de mecanismos, estrategias, planes, proyectos y programas en desarrollo de las mismas.

En esta perspectiva de análisis, el costo del crimen y de la violencia afecta el Producto Interno Bruto (PIB) de los países, afectando la formulación y el desarrollo de políticas públicas a favor de los sectores sociales menos favorecidos como los niños, las niñas, las y los adolescentes, para lo cual basta detenerse en los siguientes datos:

*“El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el costo anual directo del crimen y la violencia en América Latina asciende a **US\$261.000 millones, o 3.55 % del PIB**. Esta cantidad duplica el promedio de países desarrollados y equivale al total que la región invierte en infraestructura. En igual forma, equivale a los ingresos del 30 por ciento de la población de menores ingresos de la región. Aunque la región tiene el 9 por ciento de la población mundial, registra un tercio de las víctimas de homicidios a nivel global. Es la región con índices de violencia más altos en el planeta, fuera de las zonas de guerra. Seis de cada 10 robos son cometidos con violencia y el 90% de los homicidios no son resueltos.*

*Los costos del crimen y la violencia en la región ascienden, en promedio, a 3.55 % del PIB en América Latina y el Caribe, comparado con 2.75% en los Estados Unidos; 2.55% en el Reino Unido y 1.34 % en Alemania. Si la región aproximara sus costos del crimen al nivel de los países desarrollados, podría aumentar su infraestructura en un 50%.*

*El costo del crimen se compone de tres aspectos: i) Los costos sociales que incluyen victimización letal y no letal, y los ingresos cesantes de la población carcelaria equivalentes al 0.64% del PIB; ii) los gastos del sector privado (hogares y negocios) en seguridad equivalente al 1.37% del PIB y iii) gastos fiscales, incluyendo la policía y las cárceles equivalente al 1.51% del PIB.*

*El gasto público en las áreas relacionadas con la prevención y el control del crimen en América Latina y el Caribe es similar al gasto de los países desarrollados como Estados Unidos y Reino Unido. Los costos de la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe son el doble del promedio mundial.*

*La Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres informó que de los 25 países en los que se comete mayor número de homicidios y cualquier forma de violencia a la mujer por razones de género, 14 son latinoamericanos y el 98 % de los feminicidios siguen impunes.*

*El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia, reveló que, hasta*

forzado de la población infantil<sup>31</sup> y las condiciones execrables de violencia, esclavitud, explotación y abuso sexual a la cual fueron sometidos durante más de 50 años en guerra.<sup>32</sup>

Para dar respuesta a estas situaciones en las que habita la niñez y la adolescencia en un contexto de post acuerdo, se requiere que las políticas públicas sociales y económicas de la infancia y adolescencia estén en el centro de la agenda pública, con un enfoque diferencial y con criterios de equidad. De igual manera reconocer las capacidades actuales, fortaleciendo prácticas y generando acciones que permitan distinguir las políticas, programas e iniciativas destinadas a los niños y las niñas víctimas del conflicto armado específicamente y como se pueden articular a las existentes para la población infantil en general.

En este sentido es importante la formulación de una política pública que articule y viabilice lo establecido en la ley 1448 de 2011 en su título VII, destinado específicamente para la infancia y adolescencia y lo contemplado ya en los diferentes tratados que se tienen en cuanto a la garantía de derechos de los niños y las niñas.

Se requiere una respuesta inmediata a estas situaciones mencionadas, donde el espacio de la Comisión Legal para la protección integral de infancia y adolescencia del Congreso de la República de Colombia será determinante en el desarrollo de la población infantil y por ende del país.

Este proyecto de ley permitirá al Honorable Congreso de la República asumir el liderazgo que les corresponde en cuanto a generar acciones de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia y asumir el amparo del respeto profundo por los principios y valores democráticos que han asumido al ser representantes de la sociedad.

**9. MARCO JURÍDICO**

Normatividad internacional

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos del Niño – Observación General No. 7
- Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños y Niñas, ONU, 2009
- Educación para Todos, Marco de Acción para las Américas
- Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM

Normatividad nacional

<sup>31</sup> González Ocampo Luz Haydee y Bedmar Moreno Matías. Estudio sobre “Población Infantil en situación de desplazamiento forzado en Colombia y sus manifestaciones de ciudadanía” en [www.urg.es](http://www.urg.es) 2012.

<sup>32</sup> Observatorio Nacional de Memoria y conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): La guerra inscrita en el cuerpo.

septiembre de 2016, se habían presentado 58.674 casos de violencia intrafamiliar (12.741 más que en 2015) así: 7918 casos en niños y niñas; 1235 en adultos mayores; 38.107 en violencia en pareja y 11.414 entre otros familiares.

Para el 2017, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) realizó 27.538 exámenes médico legales por violencia intrafamiliar; de estos, 10.385 (37.1%) corresponden a violencia contra niños, niñas y adolescentes; 1.944 (7.06%) a violencia contra adulto mayor y 15.209 (55.23%) a violencia entre otros familiares. Se encontró que las mujeres son las mayores víctimas, con 16.463 casos (59.78%), mientras que los hombres registraron 11.075 (40.22%) (Revista Forensis).

En relación con los niños, las niñas, las y los adolescentes se observa que el grupo más afectado es el comprendido entre los 10 y los 14 años, con 3.537 casos (34.06%) seguido por el grupo de los 5 a 9 años, con 2.678 casos (25.79%). Por sexo, se advierte que las cifras son diferentes para los grupos de los 0 a 4 y 5 a 9 años. Es así como, se encuentra lo siguiente: i) niño de 0 a 4 años, 786 casos; ii) niña de 0 a 4 años, 1684 casos; iii) niños de 5 a 9 años, 1242 casos y iv) niñas de 0 a 5 años, 2678 casos<sup>28</sup> (negrilla fuera de texto).

**8. LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, trae consigo un mensaje de urgencia para adoptar políticas públicas, programas, planes, proyectos y estrategias: i) que brinden una especial atención a los derechos fundamentales de “las mujeres, de los grupos sociales vulnerables como son los pueblos indígenas, las niñas, niños y adolescentes, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados; de los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas y de los derechos esenciales de las personas en condición de discapacidad y de los desplazados por razones de conflicto; de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y de la población LGTBI”<sup>29</sup>, y ii) que en tratándose de la población infantil y adolescente, protejan integralmente sus derechos como sujetos prevalentes de derechos, en quienes incluso, pueden concurrir algunas de las categorías o condiciones personales mencionadas.

Es de conocimiento la situación de violación a los derechos humanos de los niños, las niñas, las y los adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano, las cifras hablan por sí mismas cuando se reportan 17.000 reclutamientos de organizaciones al margen de la ley<sup>30</sup>; se conoce la narrativa atroz sobre la situación de desplazamiento

<sup>28</sup> Palacio Cepeda Marisol “Un derecho violento y patriarcal es antidemocrático” en blog de [www.fibesi.com](http://www.fibesi.com)

<sup>29</sup> Preámbulo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

<sup>30</sup> Informe “Una guerra sin edad” del Centro Nacional de Memoria Histórica

- Constitución Política de Colombia

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- Ley 12 de 1991
- Ley 1098 de 2006
- Ley 1329 de 2009
- Ley 1336 de 2009
- Ley 1804 de 2016 - Ley De Cero a Siempre
- Ley 1823 del 4 de enero de 2017
- Ley 1822 del 4 de enero de 2017
- Ley 1878 del 9 de enero de 2018
- Ley 1295 de 2009
- Decreto 936 de 20013
- Decreto 1336 Del 27 De Julio De 2018
- Decreto 1356 Del 31 De Julio De 2018
- Decreto 1416 Del 03 De agosto De 2018
- Plan Anticorrupción, Atención y Participación Ciudadana de la Presidencia de la República
- CONPES 162 – Sistema General de Participaciones Vigencia 2013
- CONPES 152 - Distribución de los recursos del sistema general de participaciones
- Decreto 4875 de 2011 - Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia –AIIPI-
- CONPES 109 de 2007 – Política de Primera Infancia
- CONPES 113 de 2007 – Política de Seguridad Alimentaria
- Política Nacional De Infancia Y Adolescencia 2018-2030.
- Política Pública de Prevención de Reclutamiento.
- Política Pública Para Erradicar el Trabajo Infantil.
- Política Pública Nacional para las Familias Colombianas 2012-2022
- Sentencias C 041 de 1994, C 061 de 2008, C 228 de 2008, T 523 de 1992, T 510 de 2003, T 844 de 2011, T 197 de 2011, T 080 de 2018

**10. PROPOSICIÓN.**

En concordancia con los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para su discusión y votación.

Cordialmente,

  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Senadora de la República

  
**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Representante a la Cámara por Tolima

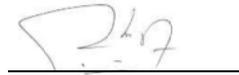
  
**ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO**  
 Representante a la Cámara  
 Dpto Cesar

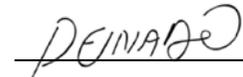
  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
 Representante a la Cámara por Norte de Santander

  
**CESAR AUGUSTO LORDUY**  
 Representante a la Cámara por el Atlántico

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**JOSE JAIME USCÁTEGUI**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**ÁLVARO HERNAN PRADA**  
 Representante a la Cámara por Huila

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara por Antioquia

  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
 Representante a la Cámara por Huila

  
**JEZMI BARRAZA ARRAUT**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

**PROYECTOS DE LEY**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2020  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.*

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2020 de Cámara

*\*Por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992\**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
 DECRETA:**

**Artículo 1.** El artículo 28 de la Ley 30 de 1992, quedará así:

*"(...) Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.*

*Parágrafo 1. En relación a la admisión de estudiantes en situación de discapacidad, la autonomía universitaria no debe utilizarse como argumento para la no implementación de ajustes razonables que se requieran en los procesos de admisión e inclusión a la educación superior de una persona en situación de discapacidad. (...)"*

**Artículo 2.** El artículo 29 de la Ley 30 de 1992, quedará así:

*"(...) Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:*

- a. Darse y modificar sus estatutos;*
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;*
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;*
- d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;*

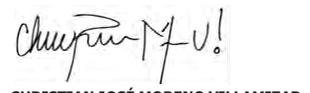
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;*
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y*
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

*Parágrafo 1. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.*

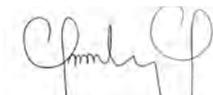
*Parágrafo 2. Para el desarrollo del literal e) la selección y vinculación de estudiantes que se encuentren en situación de discapacidad, las instituciones universitarias deberán emprender las adaptaciones o modificaciones necesarias que permitan la inclusión real del estudiante, basadas en las necesidades particulares del estudiante.*

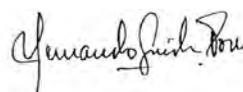
**Artículo 3.** Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

  
**CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Cesar

  
**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Valle del Cauca

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Tolima

  
**HERNANDO GUIDA PONCE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

  
**JOSÉ EDILBERTO CAICEDO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca

  
**HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas

Exposición de motivos	
<p><b>INDICE</b></p> <p>I. Introducción.....05</p> <p>II. Objetivos generales y específicos.....09</p> <p>III. Marco normativo sobre la discapacidad.....11</p> <p>IV. Marco normativo de la accesibilidad.....15</p> <p>V. Normas técnicas sobre accesibilidad.....19</p> <p>VI. Obstáculos que enfrentan las PCD en la educación superior.....20</p> <p>VII. Responsabilidad social universitaria.....23</p> <p>VIII. Trámites realizados ante el Instituto Nacional para Sordos – INSOR y el Instituto Nacional para Ciegos – INCI.....27</p> <p>IX. Solicitud de concepto o posición jurídica al Ministerio de Educación Nacional, sobre el citado proyecto de ley.....29</p>	<p>De otro lado, las normas que regulan los aspectos relacionados con estas personas establece que las instituciones de educación superior deben contar con un adecuado apoyo pedagógico, lo que significa un grupo de docentes debidamente formados y capacitados para trabajar con personas con discapacidad; situación ésta que no se logra materializar, ya que el departamento administrativo nacional de estadística (DANE) subraya que del total de personas registradas que asisten a un establecimiento educativo, el 50,4% (DANE, 2004) manifiestan que no cuentan con este tipo de apoyo. Lo anterior permite deducir a que no se cuenta con los docentes idóneos, en donde muchos desconocen la discapacidad y existen los docentes que de manera consciente quieren apoyar el proceso, pero no cuentan con la preparación necesaria que les permita cómo hacerlo.</p> <p><b><u>El resultado de esta situación es que las instituciones de educación superior prácticamente evitan el compromiso de vincular personas con discapacidad, lo que explica el por qué los docentes no pueden asumir ese reto</u></b> a lo que se suma que existe el problema de la diversidad de discapacidades (Díaz &amp; Fernández, 2005, pág. 304) y que las instituciones de educación superior, tienen pocos programas que favorezcan a este tipo de personas.</p> <p><b><u>La falta de oportunidades señaladas en educación, tiene una relación directa con la imposibilidad posterior de conseguir un trabajo remunerado, algo que contradice el espíritu y contenido de los derechos humanos reconocidos por Colombia</u></b> Las causas de esta situación se ponen en evidencia en la falta formación de los docentes, poca inversión de recursos, acciones que contribuyan a un cambio cultural que brinde una nueva mirada al</p>
<p><b>I.- INTRODUCCIÓN</b></p> <p>Estudiando la realidad de las personas con discapacidad en Colombia, se puede observar que, a pesar de la normatividad extensa en el tema, aún existen barreras que impiden que las personas en condición de discapacidad puedan participar en condiciones de igualdad ante las demás personas en la vida familiar, social y comunitaria, debido a que en muchos casos no tienen oportunidad para disfrutar plenamente de sus derechos. Situación de por sí, preocupante, tal como lo señala la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD): <i>“resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”</i> (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2006).</p> <p>Asimismo, en relación con las instituciones de educación superior en Colombia, se destaca que no se están desarrollando esfuerzos significativos para integrar efectivamente a las personas con discapacidad (Molina Bejar, 2012). Existen casos positivos en algunas ciudades del país, pero lastimosamente no alcanzan a atender las necesidades educativas de las personas con discapacidad (PCD). Otro aspecto alarmante, es que en algunas ciudades existen pocas instituciones de educación superior, donde no pueden ofertar los cupos suficientes, algunos estudiantes deben atravesar todos los días la ciudad para asistir a las clases, y si se trata de menores de edad, eso significa la dedicación de más tiempo y recursos económicos. En Colombia, las plantas físicas de las universidades se caracterizan por sus barreras de accesibilidad y no cuentan con los apoyos necesarios que contribuyan al acceso de las personas en situación de discapacidad (Molina Bejar, 2012).</p>	<p>tema y los prejuicios hacia las personas con discapacidad, lo que genera una exclusión real de las personas con discapacidad.</p> <p>La inequidad y la desigualdad que se presenta en Colombia, no es otra cosa que la violación de los derechos humanos de los diferentes grupos, entre ellos de las personas con discapacidad (Proyecto de ley), que además tiene mayor riesgo de pobreza y exclusión que el resto de ciudadanos. En el estudio realizado por la fundación Saldarriaga Concha (Gómez Beltrán, 2010) sobre la dimensión de la exclusión en educación en Colombia, basado en el registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad<sup>1</sup>, se evidencia que el grado de exclusión de los colombianos en situación de discapacidad supera el del resto de la población y que la vulneración de sus derechos se puede profundizar si se consideran, las condiciones del entorno y las características individuales.</p> <p>En Colombia, como ya se mencionó, a pesar de contar con avances jurisprudenciales y normativos que han permitido avanzar en el tema, se puede afirmar que las personas con discapacidad continúan siendo excluidas y discriminadas de las oportunidades de desarrollo social: <i>“La discapacidad se afecta con la exclusión, es más recurrente dentro de hogares en condiciones de pobreza, las barreras de la discapacidad se relacionan estrechamente con las categorías de la pobreza y la marginalidad”</i> (Gómez Beltrán, 2010, pág. 20). Lo importante es destacar que el problema no está en tener una discapacidad, sino en que las personas con discapacidad sean discriminadas y excluidas por la sociedad, y por lo tanto las medidas que deben tomarse para resolver dicha problemática deben ser consecuentes con este planteamiento.</p> <p><sup>1</sup> El registro para la Localización y Caracterización de las personas con Discapacidad, es una herramienta técnica que permite recolectar información, para examinar y conocer en un momento de tiempo y lugar, las características de la población en situación de discapacidad, respecto al grado de satisfacción de sus necesidades humanas.</p>

En ese sentido, según el informe mundial de discapacidad de la OMS, se debe resaltar que la discapacidad es una prioridad en materia de derechos humanos y de desarrollo, e indica que: *“las personas con discapacidad presentan tasas más altas de pobreza que las personas sin discapacidad. En promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones -como inseguridad alimentaria, condiciones deficientes de vivienda, falta de acceso a agua potable y salubridad, y acceso deficiente a atención de salud- y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad”* (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2011)<sup>2</sup>.

**II.- OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

El presente proyecto de ley, es producto de una investigación realizada por las Unidades de Trabajo Legislativo de los Honorables Representantes Carlos Mario Farelo Daza y Christian José Moreno Villamizar, soportado desde la normatividad existente, entendiéndose que es necesario reformar la Ley 30 de 1992, con el fin de aportar una *“segunda mirada”* que convierta a las universidades en una opción para todos y no con barreras de accesibilidad para un grupo considerable de personas en situación de discapacidad.

Esperamos de alguna manera, generar impacto al interior del Congreso de la República y posicionar el tema en el ámbito nacional, con el objetivo de recibir sugerencias y/o aportes que ayuden a enriquecer esta importante iniciativa.

<sup>2</sup> En este Informe se proyecta un aumento en la prevalencia de la discapacidad señalando que casi mil millones de personas en el mundo viven con alguna forma de discapacidad (15% de la población mundial), de ellas casi 200 millones presentan dificultades considerables en su funcionamiento. discapacidades infantiles (0-14 años), con una estimación de 95 millones de niños (5,1%), 13 millones de los cuales (0,7%) tienen “discapacidad grave”. las personas ancianas tienen un mayor riesgo de discapacidad- y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.

II.1.- Objetivo general

Esta iniciativa tiene por objetivo general, generar conciencia en el Gobierno Nacional, Congreso de la República, sector público y privado, instituciones de educación superior y la sociedad en general, sobre la necesidad de buscar medidas que permitan la accesibilidad de personas en situación de discapacidad a la educación superior, debido a que mejora la calidad de vida de las personas con alguna discapacidad.

Se debe ser consciente que, dentro del complicado funcionamiento de una sociedad, existe un gran número de personas que no gozan de una “accesibilidad” justa a participar de los diferentes espacios que corresponden a la vida en relación de cualquier persona. Uno de esos espacios es la posibilidad de seguir preparándose después de haber terminado sus estudios secundarios; tal y como les sucede a las personas en condición de discapacidad, que se enfrentan a barreras que en la mayoría de los casos, hacen que desistan de sus metas.

II.11.- Objetivos específicos

1. Mejorar la calidad de vida de las personas con alguna discapacidad.
2. Acabar con la discriminación actual que impide a las personas con discapacidad a tener acceso a ciertas universidades en las mismas condiciones que el resto de las personas.
3. Cumplir con el espíritu de la Ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”* cuyo objeto es asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad.
4. Fomentar el acceso y la permanencia en la educación superior de la población con protección constitucional reforzada, entre las que se encuentran las personas con discapacidad.

**III.- MARCO NORMATIVO SOBRE LA DISCAPACIDAD**

Se pone de presente la normativa internacional y nacional sobre la materia, que respalda y garantiza los derechos de las personas en condición de discapacidad; aclarando que no solo se formulan normas, leyes al interior de un Estado, sino que los Gobiernos se acogen a directrices internacionales en la protección de los derechos de las personas.

Los Derechos Humanos son universales y le pertenecen a todos los seres humanos, incluyendo a las PCD. Los compromisos del Estado Colombiano<sup>1</sup>, frente a las PCD, deben responder a los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1980)

1. Los Derechos Humanos para las personas en situación de discapacidad, son interrelacionados, indivisibles e interdependientes.
2. El derecho a la no exclusión y discriminación en razón a su condición de discapacidad.
3. El derecho a la igualdad de oportunidades y protección, en relación a las personas que no cuentan con alguna discapacidad.
4. El derecho a una rehabilitación médica y social, con el objetivo de desarrollar las capacidades de las personas en situación de discapacidad.
5. El derecho a trabajar según sus capacidades y a recibir una remuneración.
6. El derecho a ser tratado con respeto y dignidad.

Instrumentos que protegen a las personas en situación de discapacidad

ÍTEM	INSTRUMENTO INTERNACIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
1	Declaración de los Derechos de las Personas con Retardo Mental de 1971 (Asamblea General de la ONU, 1971)	Adopten de medidas en el plano nacional o internacional para que sirvan de base y de referencia común para la protección de estos derechos.
2	Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 (Asamblea General de la ONU, 1975)	Reconocer los derechos a todos los impedidos, sin excepción alguna y sin distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra circunstancia.
3	Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) de 1980 (Grupo de Evaluación, Clasificación y Epidemiología de la Organización Mundial de la Salud, 1999)	Establecer un lenguaje común para describir los estados funcionales asociados con estados de salud, con el fin de mejorar la comunicación entre los profesionales de la salud o en otros sectores, y personas con discapacidad.
4	Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad de 1982	Es una estrategia global para mejorar la prevención de la discapacidad, la

<sup>1</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, dice que *“los Estados deben asumir la responsabilidad final de reunir y difundir información acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad”* (Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU), 20096).

	(Asamblea General de la ONU, 1982)	rehabilitación y la igualdad de oportunidades, que busca la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo nacional.
5	Normas Uniformes sobre la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad de 1993 (Asamblea General de la ONU, 1993)	Las Normas Uniformes consisten en 22 normas que resumen el mensaje del Programa de Acción Mundial e incorporan la perspectiva de derechos humanos que se ha desarrollado a lo largo del Decenio.
6	Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de 2001 (Organización Mundial de la Salud, 2001)	El objetivo principal de esta clasificación es brindar un lenguaje unificado y estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud”
7	Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 2001 (Organización de los Estados Americanos, 2001)	Reafirma que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos..
8	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (Naciones Unidas, 2006)	Es un instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas destinadas a proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.
ÍTEM	NORMAS INTERNAS	PRINCIPAL CONCEPTO
1	Constitución Política de Colombia de 1991	Artículos 13 (Derecho a la igualdad), 25 (Derecho al trabajo), 47, 48 y 49 (Derecho a salud y seguridad social), 52 (Derecho a la recreación y deporte), 54 (Derecho al trabajo), 67 y 68 (Derecho a la educación), 70 (Derecho a la cultura) y 366.
2	Decreto 2358 de 1981	Por el cual se coordina el Sistema Nacional de Rehabilitación.
3	Resolución 14861 de 1985	Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos.
4	Ley 12 de 1987	Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones.
5	Ley 82 de 1988	Por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69ava reunión, Ginebra, 1983.
6	Decreto 2381 de 1993	Por el cual se declara el 3 de diciembre de cada año como el día nacional de las

		personas con discapacidad.
7	Ley 324 de 1996	Por el cual se crean algunas normas a favor de la población sorda.
8	Ley 361 de 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
9	Ley 368 de 1997	Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones.
10	Ley 762 de 2002	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad".
11	Decreto 1538 de 2005	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997.
12	Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
13	Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad".
14	Ley 1618 de 2013	Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
ÍTEM	SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
1	Sentencia T - 378 de 1997	"(...) existe la necesidad de brindar un trato especial a las personas discapacitadas y ha señalado que la omisión de ese trato especial puede constituir una medida discriminatoria. (...)".
2	T-096 de 2009	"(...) Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. (...)".
3	C-824 de 2011	"(...) existe un deber constitucional de protección fundado en las condiciones singulares de vulnerabilidad y eventualmente de desprotección, que hace que tal población requiera de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en general (...)".
4	Sentencia C-606 de 2012	"(...) este deber constitucional de protección está cualificado por las obligaciones del Estado colombiano adquiridas con la

	Personas con Discapacidad, dispuso lo siguiente en relación a la accesibilidad.	personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás (...)".
2	El numeral 2 del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estableció sobre la accesibilidad que los Estados deben tomar todas las medidas tendientes a:	"(...) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad: (...)".
ÍTEM	NORMAS INTERNAS	PRINCIPAL CONCEPTO
1	El artículo 6 de la Resolución 14861 del 4 de octubre de 1985, por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos.	"(...) se entiende por accesibilidad, la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en formas confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes (...)".
2	El artículo 44 de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.	"(...) se entiende por accesibilidad como la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes. (...)".
3	El artículo 46 de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.	"(...) la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios (...)".
4	El numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1538 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997, dispuso sobre la accesibilidad.	"(...) condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes (...)".
5	El numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.	"(...) 4. Acceso y accesibilidad: Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones. (...)".

	celebración de tratados internacionales y por obligaciones especiales recogidas en disposiciones legales y reglamentarias (...)".
--	---

Resumen marco normativo de las personas en condición de discapacidad. Fuente: Delain Alfonso Arias De la Cruz. 2017.

El marco jurídico muestra en su conjunto cómo las PCD tienen las suficientes herramientas jurídicas para reclamar y hacer valer sus derechos a la accesibilidad en los diferentes escenarios a los cuales tenga que acudir, siendo uno de ellos la educación superior, aspecto último que implica necesariamente una dinámica especial en materia de responsabilidad social universitaria, dado su carácter transformador en la sociedad.

### IV.- MARCO NORMATIVO DE LA ACCESIBILIDAD

La accesibilidad universal es uno de los fundamentos sobre los cuales se construye el modelo social de las personas en situación de discapacidad, en la medida que crea un marco de principios y criterios que posibilitan una mayor inclusión e igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. En esa dirección, uno de los primeros aportes a la noción de accesibilidad lo brinda la OMS, la cual subraya que es "la capacidad de llegar, comprender o acercarse a algo o alguien" (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002 pág. 190), lo que se entendería como la posibilidad de tener espacios que permitan que las PCD puedan cumplir con el interés que desea.

La Convención sobre la Discapacidad plantea en ese sentido varios elementos valiosos: identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso; implementación y aplicación de normas mínimas para la accesibilidad, proporcionar las instalaciones y servicios por la empresa privada y formación del personal que se encuentra involucrado en factores relacionados con la accesibilidad.

Adicional a lo anteriormente expuesto y revisadas normas internacionales, tanto las nacionales, se encuentran los siguientes atributos sobre la accesibilidad. De igual manera, se citan de manera cronológica los pronunciamientos de la Corte Constitucional referente a la accesibilidad física de las personas en situación de discapacidad, compuesta por NUEVE (9) sentencias que desarrollan la línea jurisprudencial.

Instrumentos sobre accesibilidad de las personas en situación de discapacidad

ÍTEM	INSTRUMENTO INTERNACIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
1	El numeral 1 del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las	(...) los estados partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las

6	El literal b del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 1618 de 2013, consagró el deber de las universidades de prestar el servicio de educación a las personas en situación de discapacidad, garantizando su acceso y permanencia.	"(...) b) Identificar las barreras que impiden el acceso, la permanencia y el derecho a una educación de calidad a personas con necesidades educativas especiales: (...)".
7	Los numerales 5 y 9 del artículo 14 de la Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, dispuso medidas para las universidades sobre la accesibilidad física.	"(...) 5. Dar efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado, (...)  (...) 9. Las entidades de educación superior adecuarán sus campus o instalaciones para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. (...)".
ÍTEM	SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
1	Sentencia C-410 de 2001	Por primera vez estableció que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr la inclusión de las personas en situación de discapacidad. Es importante mencionar, que este pronunciamiento se convierte en la sentencia hito sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad y conductas de no discriminación. Lo anterior, en virtud del espíritu de la Ley 361 de 1997 <sup>2</sup> .
2	Sentencia T-595 de 2002	La Corte Constitucional mediante este pronunciamiento resaltó el concepto de accesibilidad traído por el artículo 44 de la Ley 361 de 1997. De igual manera, se establecieron criterios tendientes a eliminar las barreras físicas <sup>3</sup> para las personas en situación de discapacidad.
3	Sentencia T-276 de 2003	La Corte Constitucional resaltó el artículo 24 de la Constitución Política, dando relevancia a la libertad de locomoción indicando que es " (...) la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos (...)".
4	Sentencia T-030 de 2010	En este pronunciamiento, la Corte

<sup>2</sup> Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Obstáculos físicos, trabas e irregularidades que no permiten el movimiento libre de las personas, tanto de las vías como del espacio público y las construcciones de edificios públicos o privados.

		Constitucional resaltó que las personas en condición de discapacidad gozan de protección constitucional.
5	Sentencia T-010 de 2011	La Corte Constitucional plantea la relevancia de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación, por medio de la eliminación de obstáculos físicos, legales, sociales y culturales que han venido sufriendo las PCD.
6	Sentencia T-551 de 2011	La Corte Constitucional estableció la accesibilidad es el punto de partida para el goce efectivo de otros derechos para las personas en situación de discapacidad, permitiéndoles autonomía en las decisiones que deban tomar en su vida.
7	Sentencia T-553 de 2011	La Corte Constitucional entiende que el acceso a un ambiente físico garantiza que las personas en situación de discapacidad puedan gozar plenamente sus derechos y participar en todos los ámbitos de la vida, ya se familiar, laboral y educativo.
8	Sentencia T-810 de 2011	La Corte Constitucional estableció que siempre se les debe garantizar la protección especial que tienen las personas en situación de discapacidad, debido a las "desventajas" que tienen sobre las personas que no cuentan con ninguna discapacidad.
9	Sentencia C-606 de 2012	En este pronunciamiento se reitera que el Estado y la sociedad deben respetar y garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad, con la obligación de tomar medidas que permitan la integración y el desarrollo de este grupo poblacional.

Resumen marco normativo sobre accesibilidad de las personas en condición de discapacidad. Fuente: Delain Alfonso Arias De la Cruz. 2017.

**V.- NORMAS TÉCNICAS SOBRE ACCESIBILIDAD**

Respecto a la accesibilidad a las instituciones educativas de las personas en situación de discapacidad física, se verificaron varias normas técnicas que establecieron unos parámetros que de ser aplicados garantizarían el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad, entre ellos la accesibilidad.

ÍTEM	NORMA TÉCNICA COLOMBIANA	RELEVANCIA
22	NTC-4733 de 1999	"Muebles escolares, pupitres y sillas para alumnos en sillas de ruedas".
23	NTC-4774 de 2000	"Accesibilidad de las personas al medio físico, espacios urbanos y rurales, cruces peatonales a nivel y elevados o puentes peatonales".
24	NTC-4902 de 2000	"Accesibilidad de las personas al medio físico, cruces peatonales a nivel señal y sonora para semáforos peatonales".
25	NTC-4904 de 2000	"Accesibilidad de las personas al medio físico, estacionamiento accesible (Ministerio de Educación Nacional, 2006).

Resumen Estas son las Normas Técnicas Colombianas (NTC) sobre accesibilidad en Colombia. Fuente: Delain Alfonso Arias De la Cruz. 2017.

En síntesis, el marco jurídico muestra en su conjunto cómo las PCD tienen las suficientes herramientas jurídicas para reclamar y hacer valer sus derechos a la accesibilidad en los diferentes escenarios a los cuales tenga que acudir, siendo uno de ellos la educación superior, aspecto último que implica necesariamente una dinámica especial en materia de responsabilidad social universitaria, dado su carácter transformador en la sociedad.

**V.I.- OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS PCD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Los obstáculos discapacitantes están contemplados en la Convención sobre los Derechos de las Personas en Condición de Discapacidad CDPD, como en la Clasificación Internacional del Funcionamiento CIF, de la Discapacidad y de la Salud CIF<sup>4</sup>. El Informe aporta pruebas sustanciales de los obstáculos a que se enfrentan, como los siguientes:

OBSTACULOS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD		
ITEM	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
1	Escasa normatividad sobre el caso.	Habitualmente no se tienen en cuenta las necesidades de las personas en condición de discapacidad, al momento de formular políticas, o no se hacen

<sup>4</sup> Tanto la CDPD como la CIF subrayan el papel que desempeña el entorno para facilitar o restringir la participación de las personas con discapacidad.

Normas Técnicas Colombianas (NTC) sobre accesibilidad

ÍTEM	NORMA TÉCNICA COLOMBIANA	RELEVANCIA
1	NTC-4139 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, símbolo gráfico, características generales" (Vicepresidencia de la República, 2002).
2	NTC-4140 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificio, pasillos, corredores y características generales".
3	NTC-4141 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, símbolo de sordera, o hipoacusia y dificultad de comunicación".
4	NTC-4142 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, símbolo de ceguera y baja visión".
5	NTC-4143 de 1998	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificio, rampas fijas".
6	NTC-4144 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificios y señalización".
7	NTC-4145 de 1998	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificio y escaleras".
8	NTC-4201 de 1997	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificios, equipamientos, bordillos, pasamanos y agarraderas".
9	NTC-4265 de 1997	"Sillas de ruedas. Determinación de la estabilidad estática".
10	NTC-4266 de 1997	"Sillas de ruedas. Determinación de la eficiencia de los frenos".
11	NTC-4267 de 1997	"Sillas de ruedas. Determinación de las dimensiones totales, masa y espacio de giro".
12	NTC-4268 de 1997	"Sillas de ruedas. Clasificación por tipo, con base en características de aspecto".
13	NTC-4269 de 1997	"Sillas de ruedas. Dimensiones totales máximas".
14	NTC-4274 de 1997	"Ayudas para caminar manejadas por un brazo. Requisitos y métodos de ensayo. Muletas de codo". -
15	NTC-4279 de 1998	(Primera actualización) sobre "Accesibilidad de las personas al medio físico. Espacios Urbanos y rurales. Vías de circulación peatonales planas".
16	NTC-4349 de 1998	"Accesibilidad de las personas al medio físico, edificios y ascensores".
17	NTC-4407 de 1998	"Vehículos automotores, vehículos para el transporte público colectivo de todas las personas, incluidas aquella con movilidad reducida. Capacidad mínima 19 personas".
18	NTC-4595 de 1999	"Ingeniería Civil y Arquitectura. Planeamiento y Diseño de instalaciones y ambientes escolares" (Ministerio de Educación Nacional, 2006).
19	NTC-4596 de 1999	"Señalización para instalaciones y ambientes escolares".
20	NTC-4695 de 1999	"Accesibilidad de las personas al medio físico. Señalización para tránsito peatonal en el espacio público urbano".
21	NTC-4732 de 1990	"Muebles escolares, pupitres y sillas para alumnos con limitaciones físicas, parálisis cerebral".

OBSTACULOS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD		
ITEM	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
		cumplir. De acuerdo a la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos <sup>5</sup> , se evidenció una falla habitual en las políticas educativas de los países, es la falta de incentivos tecnológicos y económicos encaminados a que los niños con discapacidad tengan acceso a la educación.
2	Comportamientos perjudiciales.	Muchas veces ciertas declaraciones y opiniones preconcebidas constituyen una barrera para la educación, la atención de salud, el empleo y la participación en la vida en sociedad. Por ejemplo, el concepto erróneo sobre que las personas en condición de discapacidad son menos productivas que las personas no discapacitadas, pensamientos que a la larga limitan las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad.
3	Escasa prestación de servicios en salud.	Las personas en condición de discapacidad característicamente son vulnerables a las deficiencias de los servicios de salud. (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2011)
4	Inconvenientes en la prestación de servicios en salud.	La falta de personal capacitado afecta de manera directa la calidad y la accesibilidad de los servicios médicos de las personas en condición de discapacidad. De acuerdo a la Encuesta Mundial de Salud <sup>6</sup> , las personas en condición de discapacidad tenían más posibilidades de creer que sus proveedores de salud no tengan la idoneidad para atender sus necesidades; o en su defecto se les niegue la atención de salud.
5	Escasa o nula Financiación (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002).	Generalmente son insuficientes los recursos que permitan poner en práctica las políticas referentes a personas en condición de discapacidad. La escasa o nula financiación se constituye en un obstáculo para la sostenibilidad de los servicios de las personas en condición de discapacidad.
6	Poca accesibilidad.	Muchas de las edificaciones públicas y privadas: así como los sistemas de transporte, sistemas de información no son accesibles a todas las personas. La falta de accesibilidad al transporte es una de las causas que desmotiva a las personas en condición de

<sup>5</sup> La Iniciativa Vía Rápida (IVR) es una asociación entre países en desarrollo y países donantes creada para ayudar a los países de bajos ingresos a cumplir las metas de la EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de instaurar la enseñanza primaria universal de aquí a 2015.

<sup>6</sup> La Encuesta Mundial de Salud a Escolares (GSHS) es la vigilancia del proyecto de colaboración diseñado para ayudar a los países a medir y evaluar el comportamiento de los factores de riesgo y factores protectores en 10 áreas clave entre los jóvenes de 13 años a 17.

OBSTACULOS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD		
ITEM	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
		discapacidad a indagar sobre algún trabajo.

Obstáculos que enfrentan las personas en condición de discapacidad. Fuente: OMS, 2011.

Respecto a la clasificación de las PCD la Convención en el artículo 1 menciona que *"Las personas con discapacidad incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*.

Más que categorizar una discapacidad en *leve, moderada o profunda*, es indispensable conocer la estructura que maneja la OMS sobre la clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud; con el ánimo no solo de diagnosticar o categorizar; el objetivo de un responsable diagnóstico permite una acorde intervención.

En Colombia<sup>7</sup> la población con discapacidad corresponde a 1.062.917 cifra proyectada tras el censo del DANE realizado en el 2005. La siguiente gráfica muestra el total de la población en condición de discapacidad categorizada por género y edad.

<sup>7</sup>En el caso puntual de Colombia el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, define la discapacidad tal como lo menciona la convención de la ONU en el 2010, al igual que utiliza la clasificación de CIF y la OMS de 2002. El modelo conceptual colombiano de discapacidad e inclusión social, indica que el contexto es relacional (Brandt & Pope, 1997); La definición contemporánea y vigente en la arena de los debates teóricos en el campo de la discapacidad es la determinada por el carácter relacional que desarrolló la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) y/o el Instituto de Medicina de los Estados Unidos (IOM). El modelo IOM identifica la discapacidad como el producto de la interacción entre la persona y el ambiente, que no se entiende por sí mismo, sino en relación con el sujeto, la familia y los colectivos. El contexto permite una concepción variante sobre discapacidad, como consecuencia de la relación entre un individuo y su entorno. Se debe tener en cuenta, que el entorno puede ejercer una influencia incluyente; o, por el contrario, puede actuar como factor excluyente.



Tras este abordaje, se entiende entonces cómo la discapacidad es una noción dinámica e histórica, en cuanto a que se encuentra mediada por el mismo desarrollo de la sociedad, en su búsqueda permanente por eliminar las barreras físicas, psicológicas y culturales que surjan dentro de este desarrollo; de ahí que se requiere de una mayor participación y actividad de la población por la construcción de una sociedad más inclusiva.

Este recorrido permite comprender la definición de discapacidad: al igual que abre espacios de reflexión que serán abordados posteriormente, tales como: conocer el marco normativo nacional e internacional que protege a las PCD, conocer las barreras de accesibilidad, al igual que indagar sobre el concepto y la relación que existe con la inclusión en educación superior para PCD.

**VII.- RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA**

La academia, al igual que las organizaciones educativas tiene un papel protagónico y determinante en la transformación de la sociedad, razón por la cual se les realiza exigencias continuas, ya que sus efectos son evidenciados en los planos políticos, económicos y sociales del entorno.

Para Carrier, *"progresivamente, la universidad ha sido llevada a cumplir en la sociedad una función planificada y programada; es decir, que la actividad universitaria tiende a ser concertada como todas las demás actividades de la sociedad posindustrial"* (Carrier 1977:73).

Según la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, es necesario hacer la distinción entre responsabilidad moral, responsabilidad política y responsabilidad jurídica. (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales 1976:325).

RESPONSABILIDAD MORAL	RESPONSABILIDAD POLÍTICA	RESPONSABILIDAD JURÍDICA
Se remite a la conciencia, y se puede entender la capacidad de la persona de conocer y aceptar las consecuencias derivadas de sus actos.	Es más rígida que la moral ya que juzga por los resultados y no por las intenciones.  Este tipo de responsabilidad, a pesar de no tener una connotación legal, puede ser exigible por la sociedad y tener consecuencias para sus infractores en tanto la colectividad las pueda rechazar.  Estas exigencias sociales también determinan límites y parámetros de comportamiento.	Corresponde a la obligación para con una serie de normas o reglas formalmente establecidas y penalizadas. Su incumplimiento es exigible con la fuerza coercitiva de unos mecanismos que la misma ley diseña y pone a su servicio.

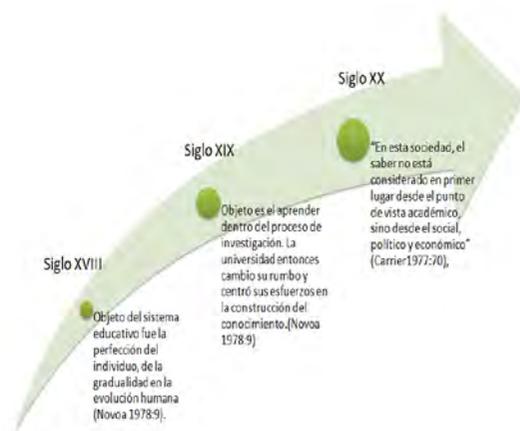
Basado en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales

Bajo este panorama la Responsabilidad Social es un consenso común, una idea validada colectivamente, (paradigma) de cómo debe ser el comportamiento de los diferentes actores para convivir en ese medio colectivo llamado sociedad en un momento y espacio determinado.

De ello se desprende que la responsabilidad social es una obligación de los actores sociales para con el resto individuos y comunidades con los que tiene relación y que está determinada por el uso social y el sentir de la colectividad respecto de lo que debe hacerse porque es lo justo, lo aceptado moral, política o legalmente pero que depende y se desarrolla a partir de los comportamientos más sobresalientes de algunos individuos que hacen de su comportamiento un modelo, un ejemplo a seguir, el cual paulatinamente va haciéndose común, hasta tal punto que se vuelve una costumbre propia de ese grupo humano y hasta en ocasiones puede llegar a ser tan importante, que ese mismo grupo busca la forma para garantizar su cumplimiento a través de una norma o regulación. (ASCOLFA)

La siguiente gráfica muestra el papel de la universidad, interpretado desde diversos puntos y épocas, con el fin de comprender el impacto que tiene la academia en la transformación de los escenarios económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, entendiendo las particularidades de cada contexto en el que se circunscribe, mientras su tamaño organizacional e infraestructura también prosperan.

El papel de la Universidad en los últimos siglos



En el marco de las organizaciones académicas se define la responsabilidad social de universidad o RSU como *"un enfoque ético del vínculo mutuo entre universidad y sociedad"*, es un compromiso moral irrenunciable que, a la par que genera nuevo conocimiento relevante para la solución de los problemas sociales, permite la aplicación directa del saber científico y tecnológico, así como una formación profesional más humanitaria" (Cavero 2007).

Otras definiciones de RSU la proponen como una orientación estratégica, movilizadora de cambios, realizados colectivamente en una comunidad que comparte visiones y valores (Edwards 2007); la red de universidades chilenas Universidad Construye País afirma que *"la responsabilidad social en la educación superior favorece la función de la universidad, en la medida en que la proyecta y la pone en contacto con la realidad: le da oportunidad de probar, en situaciones concretas, el grado de eficiencia profesional de sus egresados o futuros profesionales y le permite, sobre la base de estas experiencias de servicio a la"*

comunidad, actualizar su currículum y sus técnicas según las exigencias de la realidad" (Jimenez 2001).

Tras revisar estas definiciones se puede concluir que la RSU "es un enfoque estratégico e institucional de las organizaciones académicas y universitarias que les permite además de controlar y gestionar sus impactos organizacionales y misionales, articularse y contribuir a los crecientes desafíos que la sociedad deba enfrentar y que en la actualidad se relaciona con las diferentes visiones de desarrollo y la viabilidad del planeta".

Finalmente y recordando la importancia de agenda de desarrollo al 2030 las instituciones académicas dentro de sus responsabilidades con la sociedad y en especial con las personas en condición de discapacidad PCD tienen la oportunidad de comprometerse en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible<sup>8</sup>; específicamente con los objetivos 4 y 10.

Es fundamental recordar el concepto de Desarrollo Sostenible definido como "el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades". (Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU, 2016.). Para alcanzar el desarrollo sostenible es fundamental armonizar tres elementos básicos, a saber, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades. (ONU, 2015)

<sup>8</sup> En septiembre de 2015, en la Cumbre de Naciones Unidas, los dirigentes mundiales, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformando así los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS y sus 169 metas.

Los nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Reconocen que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

Nombre y Número del ODS	Meta relacionada con PCD
<p><b>Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad</li> <li>4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos (ONU, 2015)</li> </ul>
<p><b>Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</li> </ul>

Fuente: Marcela Ortega Leal. Docente. Universidad Externado de Colombia.

En síntesis, la RSU desde el carácter moral, político y jurídico promueve y protege a las personas en condición de discapacidad, al goce pleno y efectivo de sus derechos especialmente en su campo directo de acción, la educación, lo que supondría en maximizar sus esfuerzos y compromisos para reducir las barreras de accesibilidad a las que se enfrentan diariamente las PCD.

**VIII.- TRÁMITES REALIZADOS ANTE EL INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR Y EL INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS – INCI.**

Se solicitó información al Instituto Nacional para Sordos – INSOR y el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, acerca de los siguientes interrogantes, así:

1. Informar, describir, discriminar y documentar desde su experiencia cuales son las barreras (Físicas, legales, comunicativas, tecnológicas y actitudinales) de acceso a la educación superior que enfrentan las personas en condición de discapacidad visual y auditiva.
2. Informar, describir, discriminar y documentar cuales son las necesidades que deben satisfacerse para que las personas en situación de discapacidad visual y auditiva, puedan tener un acceso real a la educación superior.

3. Qué propuesta de inclusión o eliminación de barreras a la educación superior pueden plantear desde el INCI, en atención a las necesidades de las personas en situación de discapacidad visual y auditiva.

El Instituto Nacional para Ciegos, nos indica lo siguiente a saber, así:

1. Las personas ciegas o con baja visión, se enfrenta a barreras que les impiden gozar efectivamente el derecho a la educación. Entre las barreras mencionadas, se encuentran las actitudinales, las físicas y la falta de acceso a la información de las universidades.
2. La comunidad educativa de las instituciones de educación superior, dificultan el acceso a la población con discapacidad visual.
3. La mayoría de las universidades no cuentan con espacios accesibles señalizados, que permitan la ubicación y desplazamiento de las personas con discapacidad visual o baja visión.
4. La información de las páginas web de las universidades no están diseñadas bajo las normas técnicas de accesibilidad.
5. La información de las páginas web de las universidades no cuentan amplificadores de pantalla, para las personas con discapacidad visual o baja visión.
6. La información que se divulga a la población en general, no se presenta en el sistema braille para permitir el acceso de información a la población con discapacidad visual o baja visión.
7. Generalmente las personas con discapacidad visual, no son aceptados en instituciones públicas y privadas para la realización de sus prácticas.
8. Los docentes no cuentan con la formación idónea para la atención de un estudiante en situación de discapacidad.
9. En las pruebas saber 11, no se les permite a las personas en situación de discapacidad realizar el examen de inglés.
10. El INCI sugiere que las universidades apropien los recursos necesarios para contar con los materiales pertinentes para los procesos de formación de los estudiantes con discapacidad visual o baja visión.

El Instituto Nacional para Sordos, nos indica lo siguiente a saber, así:

1. La Ley 30 de 1992, no menciona procesos de educación inclusiva.
2. La autonomía universitaria es una barrera para la población sorda, pues, es utilizada como argumento para no implementación de ajustes razonables.
3. El lenguaje de señas es la primera lengua de las personas sordas.
4. La información publicada por las universidades no es accesible a la población sorda, en la medida que la información se encuentra en español.

5. La educación inclusiva debe ser una filosofía institucional, no debe estar a cargo de una oficina o un programa académico.
6. Las universidades optan por concentrar a la población sorda en unos programas específicos, que en ocasiones no son del interés del estudiante.
7. El servicio de interpretación es un obstáculo para los estudiantes sordos, pues, en algunos casos deben ser asumidos por el estudiante y en otros casos, esos intérpretes no cuentan con la formación en el contexto de la educación superior.

**IX.- SOLICITUD DE CONCEPTO O POSICIÓN JURÍDICA ANTE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA REFERENCIA.**

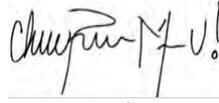
Se le solicitó al Ministerio de Educación Nacional su concepto o posición jurídica sobre la viabilidad de modificar los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior" en relación a limitar la autonomía de las universidades públicas o privadas, a fin de permitir la admisión y selección de alumnos a la educación superior que se encuentren en situación de discapacidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo.

En respuesta, el Ministerio de Educación Nacional nos indica que es meritorio que desde el Congreso de la Republica se promuevan estrategias que procuren una educación inclusiva y de calidad, pero, informan que limitar la autonomía de las universidades podría llegar a ser inconveniente para el sector educativo.

Cordialmente,

  
 CARLOS MARIO FARELO DAZA  
 Representante a la Cámara

Departamento del Magdalena

  
 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Cesar

**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca

**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Tolima

**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

**JOSÉ EDILBERTO CAICEDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.

**Parágrafo.** En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.

**Artículo 4.** Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.

De los Honorables Congresistas,

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de la República  
Autor

**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Autor

**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Coautor

**JUAN ESPINAL**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Coautor

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos.*

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2020

*“Por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1.** El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:

Artículo 256. Visitas. Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.

Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes legítimos en segundo grado de consanguinidad por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.

**Artículo 2.** Adiciónese el siguiente numeral al artículo 389 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

Artículo 389. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. La sentencia que decrete la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá:

(...)

7. Regular las visitas con los abuelos paternos y maternos.

**Artículo 3.** El artículo 59 de la Ley 1098 del 2006, o Código de la Infancia y Adolescencia, la cual quedará así:

Artículo 59. Ubicación en hogar sustituto. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

Antes de tomar esta medida los abuelos tienen derecho a ser oídos en los procedimientos de adopción de sus nietos. Deben ser notificados de la acción y, una vez notificados, comparecer y presentar sus planteamientos, los cuales deberán ser tenidos en cuenta.

**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Coautor

**MILTON HUGO ANGULO VIVEROS**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Coautor

**YENICA JUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

Coautor

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO**

La presente iniciativa pretende principalmente: i) Darle expresa y normativamente la posibilidad al juez competente de regular las visitas de los abuelos maternos y paternos cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos, ii) Disponer la obligatoriedad de regular las visitas de los abuelos paternos y maternos en la sentencia que decreta la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico; y iii) Otorgarle la posibilidad a los abuelos maternos y paternos de ser oídos y presentar sus planteamientos antes de adoptarse la medida de ubicación en hogar sustituto. Todo lo anterior, a la luz de los derechos fundamentales y del interés superior del niño, niña o adolescente.

**II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

Este proyecto surge de la necesidad de establecer un marco jurídico especial que garantice el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a la familia, puntualmente, el acompañamiento de los abuelos en todas las etapas de su crecimiento.

Actualmente, los abuelos deben someterse a procedimientos judiciales engorrosos para poder acceder al régimen de visitas pues las normas de nuestro Código civil no los legitima, por esta razón se ven abocados a acudir a la acción de tutela para que se les garantice este derecho, sin embargo, la mayoría de estas decisiones le son adversas a los abuelos y solo algunos casos son seleccionados por la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia analizaremos más adelante.

En ocasiones, y ante problemas familiares como la separación de los padres e incluso el fallecimiento de alguno de los mismos, los abuelos tienen dificultades para ver a sus nietos con cierta regularidad. En fechas como las fiestas navideñas, los cumpleaños, o las vacaciones, este problema se hace más evidente, y son muchos los abuelos que se privan del derecho a disfrutar el acompañamiento de sus nietos por las diferentes circunstancias de su entorno familiar.

Se sabe que en las últimas décadas ha habido cambios que han modificado la estructura familiar, y por tanto, también las relaciones entre abuelos y nietos se han visto afectadas. Parte de este cambio se recoge en lo que autores como Knipscheer, han etiquetado como “*verticalización de la familia*”. Este fenómeno se debe a dos motivos: por una parte en las familias hay un menor número de miembros por generación, como resultado del descenso en la tasa de natalidad; y por otra parte hay una mayor probabilidad de coincidencia de múltiples generaciones dentro de una misma familia, como consecuencia del aumento en la esperanza de vida.<sup>4</sup>

Esta “*verticalización de la familia*” supone que las relaciones intergeneracionales, al contrario de lo que probablemente muchas personas piensan, se están haciendo cada vez más frecuentes, y su importancia en el campo afectivo, económico, y de la ayuda mutua está creciendo.

Un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas de España presenta cifras reveladoras, frente a las relaciones de los abuelos con otras generaciones, en concreto con hijos y nietos. Señala que el 35% de los abuelos con buena salud, presta habitualmente ayuda en la familia; el 21 % valoran el sentimiento de utilidad y el 58% la satisfacción por la ayuda prestada. En este nuevo contexto, las relaciones intergeneracionales en general y los vínculos que los abuelos establecen con sus nietos en particular, son temas que adquieren un indudable interés, ya que el número de personas que llegan a ser abuelos aumenta, así como también lo hace el número de años que el abuelo o la abuela puede compartir con sus nietos.<sup>5</sup>

En razón a lo anterior, este proyecto busca solucionar un vacío legal que actualmente le impide a los niños, niñas y adolescentes en Colombia el disfrute pleno de su familia y crecer de la mano de sus abuelos, reivindicando el papel fundamental de éstos en la sociedad y en especial como un acto de justicia social para quienes son el pilar de la familia, y por contera, de la sociedad.

**III. ESTADÍSTICAS SOBRE ABUELOS EN COLOMBIA**

Los índices de envejecimiento de la población están en aumento y la Organización Mundial de la Salud indica que el promedio de expectativa de vida global creció 5,5 años, con lo que una persona nacida en 2016 podría vivir más de 72 años.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> López, S. (2019) *Llegar a los 80 años es un privilegio; situación del adulto mayor en Colombia*. Colombia: RCN Radio [En línea], disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/llegar-los-80-anos-es-un-privilegio-situacion-del-adulto-mayor-en-colombia>. Tomado: julio 14 de 2010.

**Importancia de la relación Nietos – Abuelos<sup>1</sup>**

En Colombia no se ha captado del todo la importancia de la relación entre abuelos y nietos, así como los beneficios mutuos que se derivan de un intercambio saludable de afecto, servicios y cuidado mutuo.

La relación de los abuelos con sus nietos es de gran importancia para sus vidas, toda vez que son una fuente importante de apoyo social. En múltiples investigaciones se ha demostrado que las personas se sienten mucho más satisfechas con sus vidas y se auto perciben como más sanas en la medida en que están satisfechas con sus relaciones familiares y sociales. Tanto los niños como los abuelos obtienen:

1. Apoyo emocional, afectivo o expresivo: comparten sentimientos, pensamientos y experiencias, disponen de alguien con quien hablar, se sienten queridos, valorados y respetados, entre otros.
2. Apoyo informacional o estratégico: el consejo o la información que sirve de ayuda para superar situaciones estresantes o problemas por resolver.
3. Apoyo material tangible o instrumental: prestación de ayuda material o de servicios como ayuda en el hogar, acompañamiento para visitar al médico, entre otros.

Podemos destacar que una de las contribuciones más importantes de esta relación es que los abuelos se ven en una posición desde la que pueden ofrecer a sus nietos una forma de amor incondicional que los padres, debido a sus responsabilidades como criadores primarios, tienen dificultad a ofrecer.<sup>2</sup>

Los abuelos también se benefician de las relaciones con sus nietos. Se ha desarrollado un modelo de compensación/privación para explicar este tipo de beneficios. Así los abuelos que participan y se identifican con el rol de abuelos desarrollan un sentido incrementado de bienestar y de moral alta, cuando al contrario estarían desmoralizados personal y socialmente y con pérdidas materiales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fragmentos tomados de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 37 de 2013 Cámara, “Por medio de la cual se modifican los artículos 61, 254, 255, 256, 266 y 306; del Código Civil Colombiano, los artículos 443, 444, 446, 448 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y los artículos 14, 20(2), 22, 23, 44, 53(3), 59 de la Ley 1098 de 2006. [Ley de la Relación Nietos Abuelos]”. Gaceta 582 de 2013.

<sup>2</sup> González, J. y De la Fuente, R. (2010). *Preparados para escuchar, dispuestos a contar*. Los abuelos. Madrid. ICCE.

<sup>3</sup> González Bernal, J.; González Santos, J.; Ortiz Oría, V.; González Bernal, E. (2010) *La relación abuelos-nietos desde una perspectiva intercultural*. España: International Journal of Developmental and Educational Psychology, vol. 2, núm. 1, 2010, pp. 669-676

Además, según el Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, en el 2020 ya se estima que hay una persona mayor de 60 años por cada dos jóvenes menores de 15 años.<sup>7</sup> Vale la pena agregar que para el 2019, según el DANE, se determinó que el 13,5 por ciento de los colombianos son mayores de 60 años.

En dicho estudio, una de las narrativas destacadas por los adultos mayores que le dan sentido a su vida fue el “*Abuelazgo. Crianza y cuidado*”, toda vez que las relaciones intergeneracionales se ven fortalecidas por la presencia de los nietos, en la mayoría de los casos, fuente de satisfacción y canalización de afectos. La mayoría de encuestados afirmó que este papel de cuidadores, generalmente es gratificante, y reconduce la relación con los hijos. Con esto se consolidan las relaciones horizontales, de adultos, de colaboración y complicidad, de reencuentro entre dos generaciones en torno al cuidado de los nietos.<sup>8</sup>

**IV. ANTECEDENTES**

En el año 2013 se presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 37 de 2013 “*Por medio de la cual se modifican los artículos 61, 254, 255, 256, 266 y 306; del Código Civil Colombiano, los artículos 443, 444, 446, 448 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y los artículos 14, 20(2), 22, 23, 44, 53(3), 59 de la Ley 1098 de 2006*”, autoría de la Senadora del Partido Conservador Olga Suárez Mira y el Representante de la misma colectividad Germán Blanco Álvarez, cuyo objetivo principal era: Consolidar jurídicamente la relación que existe entre abuelos y nietos; Iniciativa que pretendía reconocer uno de los vínculos más importantes y enriquecedores formados entre abuelos y nietos, pues a pesar de la diferencia generacional que existe, es de gran beneficio para ambas partes; los adultos mayores se sienten amados, productivos y útiles, mientras que los niños desarrollan seguridad y se forman en valores. Lastimosamente esta iniciativa fue archivada por falta de trámite en la Cámara de Representantes.

**IV. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

La Convención sobre los Derechos del Niño, es clara en afirmar que la familia es el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus

<sup>7</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2019) *Sabe Colombia2015: Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento*. [En línea], disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>. Tomado: julio 14 de 2020.

<sup>8</sup> Ibidem.

miembros, y en particular de los niños, razón por la cual debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad, siendo el espacio propicio para que los niños, niñas y adolescentes crezcan en medio de la felicidad, el amor y la comprensión, y así, potenciar su pleno desarrollo, brindándole además las herramientas para asumir una vida independiente, guiados por los principios de dignidad, autonomía, libertad, igualdad y solidaridad.

Acogiendo los principios rectores de la Convención, la Constitución Política de Colombia reconoce que la familia es la institución básica de la sociedad (art. 5°), a la cual el Estado y la sociedad deben garantizar su protección integral (art. 42); asimismo, tener una familia y no ser separado de ella, es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes (art. 44), que además debe garantizarles el desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (art. 44), como lo es la educación (art. 67).

El Código de Infancia y Adolescencia, reafirma estas disposiciones, agregando además, que los padres y cuidadores deben velar por cuidado personal de los niños, niñas y adolescentes (art. 23) y que es obligación de la familia, la sociedad y el Estado, formar a los niños, las niñas y los adolescentes en el ejercicio responsable de los derechos (art. 15), esto es, las obligaciones cívicas y sociales que corresponden a los menores de edad como sujetos de derechos y de responsabilidades.

Sin embargo, como se menciona en el acápite anterior, la legislación actual no es acorde con el desarrollo científico y normativo que garantiza el derecho fundamental de los niños a la familia, razón por la cual este derecho ha tenido un desarrollo jurisprudencial.

**Jurisprudencia**

Teniendo en cuenta la ausencia de un marco jurídico claro, la Jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de la Corte Constitucional ha sido contradictoria, generando una confusión para los jueces de familia, que son los llamados a resolver este tipo de controversias. Al respecto, vale traer a colación las siguientes providencias:

- Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia STC 5420-2017 de abril 21 de 2017:

*"De acuerdo a lo anterior, le asiste razón a la demandada ya que si bien es innegable el vínculo familiar entre los abuelos y nietos, no por ello se les permite a los abuelos acceder a las garantías que sólo le corresponden a los directos padres, cual es, ejercer los mecanismos relativos a la patria potestad, dentro de los que incluye la reglamentación de visitas, pues la misma es privativa y exclusiva para ser ejercida por los padres."* (Negrita fuera del texto original)

- Corte Constitucional – Sentencias T-189 de 2003, T-900 de 2006 y T- 428 de 2018:

*"Resulta innegable y se apoya precisamente en el interés superior del niño que, como regla general y salvo decisión judicial en contrario, a los menores les asiste el derecho a conocer, tratarse y compartir con los miembros de la familia, incluidos los abuelos, y, preferiblemente, sin que tuviera que acudir a una instancia judicial o administrativa para lograr estos acercamientos, sino que progenitores y familia cercana logran que el trato se dé por encima de las diferencias que como adultos tengan."*

*Si esto no ocurre, y sólo excepcionalmente, se puede acudir a la jurisdicción de familia para que, garantizado el interés superior del menor y respetando la voluntad de quienes ejercen la potestad parental y el cuidado personal, se facilite la comunicación del menor con su familia extensa."*

*Con esta clase de precisiones se deja en claro que no está en duda el derecho del niño de relacionarse y compartir con sus abuelos maternos y de éstos con su nieto, como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte, pero en estos casos debe privilegiarse el interés del menor y no el de las otras personas cercanas a él, así se trate de sus progenitores, de sus abuelos u otros parientes."*

(...)

*Por ello, también, en estas circunstancias, lo cierto es que el ordenamiento jurídico no prevé ninguna acción judicial idónea que permita, con toda claridad, restablecer de manera efectiva el contacto con la familia extensa, diferente al proceso de regulación de visitas. A juicio de la Sala, en estos casos la competencia general del juez de familia en asuntos que, de conformidad con el artículo 21, numeral 14, del CGP, está llamado a resolver "con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o con prudente juicio o a manera de árbitro" no logra satisfacer, en esa jurisdicción, el interés superior del menor, que es un principio de rango constitucional insoslayable."* (Negrita fuera del original)

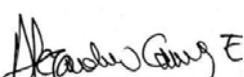
En virtud de lo anterior, vemos como no hay una línea clara ni uniforme respecto a la regulación de visitas de los abuelos maternos y paternos que le garantice al niño, niña y adolescente su derecho a contar con su familia y a no ser separado de ella. Además, como bien lo apunta la H. Corte Constitucional, no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea que permita restablecer de manera efectiva el contacto con la familia extensa, razón por la cual, es el legislador el llamado a llenar este vacío normativo de superlativa consideración.

**V. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley se compone de 4 artículos, incluida la vigencia, mediante los cuales se modifican los artículos 256 del Código Civil, 389 del Código General del Proceso, y 59 del

Código de la Infancia y Adolescencia, como se expone a continuación, comparándolo con la normatividad actual:

De los Honorables Congressistas,

  
**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
 Senador de la República  
 Autor

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  
 Representante a la Cámara por Risaralda  
 Autor

  
**OSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Coautor

  
**JUAN ESPINAL**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Coautor

  
**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
 Coautor

  
**MILTON HUGO ANGULO VIVEROS**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
 Coautor

  
**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas  
 Coautor

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2020  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se deroga el artículo 3° del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020".*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA

*"Por medio de la cual se deroga el artículo 3 del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020".*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1°. Objeto.** Esta ley tiene por objeto derogar el artículo 3 del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020, sobre la exención transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y/o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga, así como sobre la importación de los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular.

**Artículo 2°. Derogación expresa.** Deróguese el Título III, Artículo 3 del Decreto Legislativo 789 de 2020.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
**RODRIGO ROJAS LARA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. OBJETO DEL PROYECTO.</b></p> <p>Este proyecto de ley tiene por objeto eliminar el artículo 3 del Decreto Legislativo 789 de 2020, para equilibrar la desigualdad que generó esa norma y de esta forma proteger la industria nacional, pues con esa medida el gobierno nacional generó un beneficio tributario temporal hasta diciembre del 2021 para la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y/o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga, así como sobre la importación de los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular, cuando lo que demanda la situación actual es que se adopten acciones para proteger y evitar la quiebra de un sector que ha logrado posicionarse en el mercado nacional e incluso en el internacional, con el trabajo y esfuerzo realizado a lo largo de más de 30 años.</p> <p><b>II. JUSTIFICACIÓN.</b></p> <p>1. Antecedentes</p> <p>En atención a los múltiples efectos negativos que estaba ocasionando el Covid-19 en todo el territorio nacional, el pasado 6 de mayo del año en curso el presidente la república expidió el Decreto 637 de 2020, en virtud del cual se declaró por segunda vez el estado de emergencia económica social y ecológica, con fundamento el artículo 215 constitucional, con el propósito de adoptar, a través de Decretos Legislativos, las medidas y acciones necesarias para conjurar la crisis e impedir y mitigar la extensión de los efectos de la pandemia.</p> <p>En ese contexto y conforme a las facultades asumidas por el jefe de estado, fue expedido el Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020, en cuyo Título III, artículo 3 establece:</p> <p style="text-align: center;"><i>"EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA EN LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES</i></p>	<p><i>Serán documentos soporte de la declaración de importación, el certificado a que hace referencia el numeral 3 del presente artículo y la autorización que dicho transportador le otorgue al concesionario, distribuidor mayorista o la entidad financiera para realizar la importación, cuando éste no la realice directamente".</i></p> <p>En la parte considerativa de dicho Decreto se argumenta que:</p> <p><i>"Que según los datos de la encuesta integrada de hogares (GRIH) - Mercado Laboral del Departamento Nacional de Estadística, revelados el 29 de mayo de 2020, para el mes de abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 51,8%, lo que representó una reducción de 10,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (62,2%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 41,6%, presentando una disminución de 14,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (55,8%).</i></p> <p><i>Que según el mismo documento, la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 23,5%, lo que representó un aumento de 12,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (11,1%). La tasa global de participación se ubicó en 53,8%, lo que significó una reducción de 11,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (65,2%). Entre tanto, la tasa de ocupación fue 41,2%, lo que representó una disminución de 16,7 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,9%).</i></p> <p><i>Que, en este contexto, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de 5.4 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Que las medidas de control sanitario y de orden público relacionadas con la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos para prevenir y controlar la propagación de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha generado una afectación de las distintas actividades económicas desarrolladas por el sector empresarial, que no puede seguir operando en condiciones normales y encuentra dificultades para mantener sus ingresos y, por lo tanto, para cumplir con sus obligaciones para con sus proveedores y acreedores, incluyendo los gastos necesarios</i></p>
<p><i>ARTÍCULO 3. Exención transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y/o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga. Está exenta del impuesto sobre las ventas -IVA hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, la importación de vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo, de transporte público de pasajeros.</i></p> <p><i>Así mismo, está exenta del impuesto sobre las ventas -IVA hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, la importación de los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular.</i></p> <p><i>Para la procedencia de las exenciones en el impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el presente artículo se deberán cumplir los siguientes requisitos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. Que el vehículo objeto de importación tenga como beneficiario a un pequeño transportador propietario de hasta dos (2) vehículos de transporte público de pasajeros y que haya sido objeto de reposición de uno (1) o dos (2) vehículos propios de transporte público de pasajeros.</i></li> <li><i>2. Que el vehículo objeto de importación tenga como beneficiario a un pequeño transportador propietario de hasta dos (2) vehículos de transporte de carga, y que haya sido objeto de reposición de uno (1) o dos (2) vehículos propios de transporte de carga.</i></li> <li><i>3. Que se encuentre debidamente expedido el certificado del cumplimiento del requisito de transporte público de pasajeros -CREIPASAJEROS y/o el certificado de cumplimiento de requisitos de transporte público o particular de carga -CREICARGA por la entidad competente, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa vigente.</i></li> <li><i>4. Que en la declaración de importación conste el número del certificado y el soporte que acredite el beneficio de la exención mencionado en el numeral anterior. Así mismo, deberá constar el nombre e identificación del transportador beneficiario, cuando este no sea el importador directo.</i></li> </ol> <p><i>La importación del vehículo automotor objeto de la exención del impuesto sobre las ventas-IVA- de que trata este artículo, podrá realizarse de manera directa por el pequeño transportador, por el concesionario, distribuidor mayorista o la entidad financiera, siempre que se cumpla los requisitos mencionados anteriormente.</i></p>	<p><i>para su normal sostenimiento, tales como cánones de arrendamiento y servicios públicos, entre otros.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Que el artículo 477 del Estatuto Tributario, en los numerales 4 y 5, establece como exentos los siguientes bienes: "4. Los vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo, de transporte público de pasajeros. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2) vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. Este beneficio tendrá vigencia de cinco (5) años. 5. Los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2) vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. Este beneficio tendrá vigencia de cinco (5) años.</i></p> <p><i>Que los numerales de la disposición de que trata el considerando anterior otorgan el beneficio de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA cuando el pequeño transportador adquiere el vehículo de manera directa o a través de leasing financiero dentro del territorio nacional, excluyendo del beneficio de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA los vehículos adquiridos bajo cualquier modalidad en la importación.</i></p> <p><i>Que dada la crisis económica generada del sector de la economía transporte público terrestre y de carga, por la suspensión parcial de la movilidad en todo el territorio nacional de pasajeros y de carga, se requiere establecer una disposición que permita a este sector aplicar hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 la exención del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación de los respectivos bienes".</i></p> <p>a. Petición al Gobierno Nacional</p> <p>En virtud de lo anterior, el pasado 5 de junio que pasó, envié una carta formal al señor presidente de la república y al ministro de comercio, industria y turismo, solicitando fueran tomadas las acciones correctivas de manera pronta para evitar</p>

<p>que la norma en análisis afectará aún más un sector que se ha visto fuertemente impactado por la pandemia.</p> <p>b. Análisis Jurídico Corte Constitucional</p> <p>Finalmente, frente al estudio jurídico, se tiene que mencionar que a la fecha de radicación de esta iniciativa, la Corte Constitucional no ha preferido fallo que determine la exequibilidad o inexecuibilidad. Ahora, independientemente de la determinación que se llegue a adoptar en la jurisdicción constitucional con relación al Decreto que se aborda, se considera que el mismo es inconveniente para la industria nacional por las razones que explicaran más adelante.</p> <p>2. Justificación</p> <p>a. Jurídica:</p> <p>El artículo 215 de la Constitución Política contempla:</p> <p><i>"(...) El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo (...)"</i> (Negrilla propia)</p> <p>Frente a la función legislativa que cumple el Congreso de la República con respecto a los Decretos Legislativos expedidos en virtud de los estados de emergencia, la Corte Constitucional ha señalado (Sentencias C-252 de 2010, C-224/09, C-753 de 2015, otras):</p> <p><i>"El control político se ejerce por el Congreso y tiene por objeto "deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social [y] ecológica [o que constituya grave calamidad pública], sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (art. 215 C.P.)". La Constitución al regular el ejercicio del control político precisa que el Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, convocará al Congreso, si no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. Además, prevé que si no fuere convocado el Congreso se reunirá por derecho propio en las condiciones y para los efectos del artículo 215 superior. Además del control político que le corresponde ejercer al Congreso, tiene</i></p>	<p>crisis, el transporte urbano de pasajeros tuvo un promedio de 31.943 vehículos en servicio por mes (6,1% menos que en el 2019).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se transportaron 798.543 pasajeros, lo que significó una disminución de 14,3% en comparación con el mismo periodo de 2019.</li> </ul> <p>Así mismo según el Consejo Superior del Transporte, la Superintendencia de Transporte y el Centro de Logística y Transporte, el sector reporta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdidas diarias que superan los \$7.000 millones, que no normalizarse la operación rápidamente podrían superar el billón de pesos.</li> <li>• La movilización de usuarios en terminales de transporte público se redujo en 99,7%. Solo 37.686 personas de los 13.5 millones de usuarios que se transportaron en ese mismo periodo en el 2019.</li> <li>• Las consecuencias son muy preocupantes pues entre flotas, terminales de transporte y centros de diagnóstico hay 3.576 empresas que generan 1,4 millones de empleos directos e indirectos.</li> <li>• Sumados a los 200 mil empleos directos que aportan las 1189 empresas de transporte especial, hablamos de 1,6 millones de empleos en riesgo.</li> <li>• Hay más de 40.000 pequeños propietarios de buses intermunicipales y más de 400 compañías se están viendo afectadas por los efectos negativos del COVID.</li> <li>• Según la Asociación para el Desarrollo Integral del Transporte Terrestre Intermunicipal (Aditt). Las Pérdidas hasta el mes de abril y parte de mayo ascendían a 600 mil millones de pesos. Reportan cerca de 42.000 vehículos totalmente detenidos (el 98% en parqueaderos) y 200 mil personas que dependen del sector transporte intermunicipal entre conductores, propietarios, administrativos y operativos son vulnerables ante la pérdida de ingresos por la imposibilidad de prestar el servicio de manera normal.</li> <li>• Más de 1'4 millones de personas dependen de este negocio y se están viendo perjudicadas sin recibir acciones eficaces para poder superar la crisis. 90 mil son empleos directos.</li> </ul> <p>Tan solo en Boyacá existen 3.600 propietarios de vehículos en cerca de 30 empresas de transporte terrestre de pasajeros, en las modalidades urbano individual y colectivo, intermunicipal, especial y mixto las cuales no pueden sostener</p>
<p><i>asignada otra función propia de su naturaleza como lo es que "durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo" (art. 215 superior). En consecuencia, la Constitución mantiene intacta la atribución del Congreso de expedir leyes. Prevé así una respuesta constitucionalmente válida al equilibrio entre las distintas atribuciones de las ramas del poder público (...)"</i> (Negrilla propia)</p> <p>De esta manera, se colige que además del control político que le corresponde al Congreso, este tiene asignada una función propia de su naturaleza como lo es la función legislativa. De esta forma, la Constitución mantiene intacta la atribución del Congreso de la República de expedir leyes durante o después de un Estado de Emergencia y así se mantiene y garantiza una respuesta constitucionalmente válida al equilibrio entre las distintas atribuciones de las ramas del poder público.</p> <p>b. Contexto</p> <p>Según la Unión Internacional de la Carretera (IRU) el transporte es uno de los sectores más afectados a nivel mundial por la pandemia. Según esa organización se estima que habrá una disminución de la facturación de las empresas del sector a nivel mundial del 18% para el 2020, lo que representa unos 550.000 millones de euros.</p> <p>Frente a ese crítico panorama internacional se puede afirmar que Colombia no es ajeno a la crisis, y uno de los sectores más importantes del país como lo es el de transporte, al igual que todos los subsectores que giran en torno a este, van camino a la quiebra.</p> <p>Para dimensionar el impacto que ha traído la pandemia sobre el sector transporte se deben tener presentes los siguientes datos relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un sector en su gran mayoría compuesto por micro y pequeñas empresas: Micro 88%, pequeña 10%.</li> <li>• Parque automotor compuesto por unos 76 mil buses, 35 mil busetas, 84 mil microbuses, 267 mil camiones, 55 mil tractocamiones y 50 mil volquetas.</li> <li>• Según las cifras del DANE, durante el primer trimestre del año, que sólo tienen en cuenta 15 días de cuarentena ya evidenciaban la gravedad de la</li> </ul>	<p>los costos de operación y están al borde de la quiebra. Se estima que estas empresas generan alrededor de 3.500 empleos directos entre conductores, operadores y despachadores, sin contar los empleos indirectos que tienen sustento del sector.</p> <p>Frente a este crítico panorama públicamente los voceros del sector han manifestado que actualmente las principales problemáticas que deben afrontar son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No tener ingresos, por lo que no tienen un flujo de caja para atender las obligaciones laborales, tributarias y operacionales.</li> <li>• Muchos están endeudados porque compraron vehículos para trabajar, ahora los deben y no están produciendo ingresos.</li> <li>• En ese mismo sentido pagaron pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, SOAT, revisiones técnico mecánicas, afiliación a empresas de transporte, planillas de operación, etc., y fueron gastos que no están teniendo un retorno por la falta de operación.</li> <li>• Altos y múltiples obligaciones de carácter tributario en el orden nacional y regional. (Iva, Renta, Timbre, gravamen a los movimientos financieros, registro, industria y comercio, avisos y tableros, predial, sobre vehículos automotores, contribución para la vigilancia de la Supertransporte, contribución al turismo para Fontur y algunos otros.</li> </ul> <p>b.1. Frente al Decreto 789 de 2020.</p> <p>Luego de hacer una breve descripción de la crítica situación que está atravesando el Sector Transporte, la cual afecta en las mismas proporciones a toda la industria que gira en torno a él, y no siendo suficiente para las empresas nacionales el tener tratar de no quebrar en estos tiempos, el gobierno nacional expide el Decreto 789 de 2020, con el cual mediante el artículo 3° se agrega un problema más para la industria nacional, pues entrega a las empresas extranjeras un incentivo para ingresar al país a "competir" con las empresas locales que están casi en quiebra.</p> <p>La norma que se propone derogar no es reflejo de la intensión que manifestó el ejecutivo en la parte considerativa, pues de una parte reconoce que la reducción de la movilidad ha generado una afectación de las distintas actividades económicas desarrolladas por el sector empresarial, que no puede seguir operando en condiciones normales y encuentra dificultades para mantener sus ingresos, lo que se vio reflejado en la alta tasa de desempleo que llegó a históricos nacionales de</p>

<p>19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%); y a renglón seguido da beneficios para la importación de productos que no han empleado mano de obra colombiana, por mencionar tan solo un elemento.</p> <p><b>Contexto y Problemáticas que genera el artículo tercero del Decreto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Decreto pone en desventaja a los productores nacionales, al permitir que productos hechos en otros países tengan preferencias tributarias con respecto a los producidos en Colombia.</li> <li>En el proceso de importación no se pagaría el IVA (teniendo ese beneficio de manera directa) mientras que los productores nacionales lo deberían asumir durante el proceso de fabricación (adquisición de toda la materia prima) y luego tienen que hacer todo el proceso para recuperar esa plata de IVA, lo cual se demora en promedio 45 días aproximadamente, quedando con menor flujo de caja en estos momentos que se requiere tenerlo.</li> </ul> <p>Esto genera evidentemente una desventaja pues afecta directamente el flujo de caja de la industria nacional, quienes, ya golpeados por el Covid, enfrentarían una quiebra segura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Antes del Decreto si los importadores querían recuperar el IVA debían pasarlo por un concesionario para poder recuperar el IVA, con el Decreto 789 pueden hacer la compra y venta de manera directa sin el IVA y sin tener que ponerlo al público por algún concesionario.</li> <li>Tampoco se planteó en el Decreto un mecanismo de protección contra el Dumping que se avecina, al contrario, este decreto favorece que productos internacionales lleguen a precios inferiores frente a los precios del mercado nacional.</li> <li>En vez de proteger la industria nacional con el Decreto 789 se hizo lo contrario. Generando un desequilibrio que llevará a que los competidores internacionales entreguen incluso un producto a menor precio, quebrando así a los nacionales. Lo que se debería hacer en estos momentos es proteger y evitar la quiebra de un sector que ha logrado posicionarse en el mercado</li> </ul>	<p>No es lógico que en plena emergencia se crea un régimen tributario ventajoso para unos en detrimento de otros, precisamente los que defienden la producción nacional, siendo que el Gobierno Nacional por mandato constitucional tiene ese encargo, que no puede sacrificar en favor de los importadores de vehículos, cuya fabricación dará empleos en otros (Sic) país, acabando en nuestro país esos mismos empleos, creando más desigualdad y desempleo, que tanto agobia nuestra sociedad.</p> <p><i>El sector automotriz tiene un espacio importante tanto a nivel internacional como nacional, ya que por cifras del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo de 2010, el sector automotor representa el 6,2% del PIB y emplea aproximadamente el 2,5% de la población ocupada, por lo que el Gobierno Nacional indiscutiblemente debe protegerlo, por ocupar un renglón importante en nuestra economía, y ser un sector que emplea mucha mano de obra calificada, y no calificada, por eso esta medida que busca es todo lo contrario, impulsar las importaciones en el sector de los vehículos de pasajeros y de carga, es contraria al espíritu del preámbulo constitucional, ya que va en contra del trabajo de los colombianos y de lograr un orden económico justo.</i></p> <p><i>(...) crea un sistema desigual en favor de los importadores, que afecta es el empleo nacional, ya que los fabricantes en el país ante la competencia con un precio menor, por la exención del IVA de manera transitoria, van a bajar en sus ventas, las que serán ocupadas por los importadores.</i></p> <p><i>Nuestro país es un destino ideal para desarrollar plataformas para la producción y ensamble de vehículos, camiones, buses, motocicletas y autopartes destinadas a suplir el mercado nacional, pero también para vender en la región, sin embargo, con este tipo de medidas, lo que se impulsa es la importación, en detrimento de nuestra producción nacional, siendo Colombia el cuarto mayor productor de vehículos en Latinoamérica, teniendo un importante parque automotor de más de 13.6 millones de vehículos, entre motocicletas (56,7%) y automóviles, buses y camiones (43,4%), teniendo proyecciones de que aumente en los años siguientes la demanda en porcentajes promedio del 7%. En Colombia hay ciudades intermedias que muestran una importante producción de carrocerías y autopartes, tanto de buses, como camiones de carga, como es el caso de Duitama en Boyacá, para poner un solo ejemplo, donde ese nuevo régimen tributario desigual, generara una crisis mayor, que generara el cierre de empresas o baja en su producción, todo lo cual conlleva la pérdida de empleos.</i></p>
<p>nacional e incluso en el internacional, con el trabajo y esfuerzo realizado a lo largo de más de 30 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Con el Decreto es imposible competir con el mercado internacional, podría generar un efecto de Dumping sobre la empresa nacional (Práctica comercial que consiste en vender un producto por debajo de su precio normal, o incluso por debajo de su coste de producción, con el fin inmediato de ir eliminando las empresas competidoras y apoderarse finalmente del mercado.)</li> <li>Este Decreto pone en riesgo a un sector que lleva décadas trabajando por fortalecerse y crecer, un sector que genera más de 100.000 empleos directos e indirectos y que en verdad quiero decirles que es muy preocupante ver cómo le damos la espalda a la industria nacional y a nuestros empresarios justo cuando más lo necesitan.</li> <li>Adicionalmente, resulta contradictorio que el gobierno nacional reconozca la innovación y competitividad de empresas como Carrocerías AGA, en Duitama, quienes son embajadores de Innpulsa y quienes con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el cluster metalmecánico fabricaron hace poco el primer bus integralmente hecho en Colombia, y que por otro lado los afectemos de esta manera.</li> </ul> <p>Es importante ver el potencial del Sector en la economía nacional, pues según el DANE las exportaciones del grupo de manufacturas (maquinaria y equipo de transporte) en el periodo enero-mayo 2020 fueron de US\$2.621,7 millones, mostrando de esta forma que aún en tiempos de pandemia el sector aporta importantes cifras a la economía colombiana.</p> <p>Por último, valga la pena poner de presente que ante la Corte Constitucional (dentro del proceso de Radicación RE0000322), tanto voceros del sector transporte como el presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) han solicitado declarar inexecutable el artículo 3 del Decreto 789 de 2020 al considerar que:</p> <p><i>"(...) con este se afecta a 8 mil trabajadores directos, y más de 20 indirectos, todos los cuales quedarían sus puestos de trabajo en peligro, precisamente cuando la Emergencia Económica, Social y Ecológica promulgada por el decreto 637 buscaba como principio tomar medidas para proteger el empleo nacional, no el internacional.</i></p>	<p><i>En el tema hay casos emblemáticos como el de la fábrica de don Armando Gutiérrez (AGA), que por más de cinco décadas se ha dedicado a fabricar solución para el transporte de pasajeros, teniendo una firma de reconocida seriedad nacional, que genera empleos en la región de Boyacá. Hoy la firma AGA pasó de hacer 12 unidades mensuales de buses, para en la crisis de la propagación del Covid 19, dicha producción se redujo al mínimo, pero con la entrada de esta medida, en lugar de volver a tener la demanda de más vehículos, ante la ventaja que tendrán los importadores hasta finales de 2021, esa crisis se mantendrá".</i></p> <p>Para la ANDI el Decreto:</p> <p><i>"(...) relativo a la exención transitoria del IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y de carga, no guarda relación con los hechos que dieron lugar al estado de excepción, ni con las medidas adoptadas para contener el contagio del coronavirus covid-19".</i></p> <p>3. Conclusión</p> <p>Es necesario reconocer las graves consecuencias que esta norma traerá para un sector ya golpeado por la crisis que trajo la pandemia y que inevitablemente los llevará al borde de la quiebra, desencadenando despidos y desempleo.</p> <p>Por esa razón, como representante oriundo de una ciudad (Duitama, Boyacá) con reconocida trayectoria en el sector de las carrocerías y la fabricación de autopartes, así como en defensa de todo el sector a nivel nacional, es mi deber exponer la afectación que causa la implementación de este decreto y solicitar de manera urgente que se adopten las medidas legislativas de manera urgente para equilibrar las cargas a nuestros productores nacionales. No podemos beneficiar la mano de obra extranjera, en perjuicio de la industria nacional. Ese panorama deja ver que incluso el camino que Colombia se había abierto en el contexto internacional se verá afectado aún más como consecuencia de los beneficios que otorga el Decreto a la importación de productos extranjeros, en perjuicio de las empresas nacionales.</p> <p><b>III. BIBLIOGRAFÍA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política de Colombia.</li> <li>Decretos Legislativos 637 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional" y 789 "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, ambos del 2020.</li> </ul>

- Página Corte Constitucional: Expedientes relacionados con el Estado de Emergencia COVID-19. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>
- Sentencias de la Corte Constitucional C-070-09, C-252 de 2010, C-224/09, C-753 de 2015, C004 de 1992.
- IRU cifra las pérdidas del transporte por carretera global en 550.000 millones. Tomado de: <http://elvigia.com/iru-cifra-las-perdidas-del-transporte-por-carretera-global-en-550-000-millones/>
- Entrevista a Camilo García, presidente del Consejo Superior del Transporte. Tomado de: <http://colmundoradio.com.co/empresas-de-transporte-se-unieron-a-ley-de-insolvencia-para-pedir-ayudas/>
- **Ministerio del Transporte.** Informe Transporte en Cifras, Estadísticas 2018. Tomado de: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>
- Ministerio de transporte. Publicación de Prensa: Durante el último mes de aislamiento preventivo obligatorio se han movilizad 37.686 usuarios desde las terminales de transporte. Tomado de: <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/8463/durante-el-ultimo-mes-de-aislamiento-preventivo-obligatorio-se-han-movilizado-37686-usuarios-desde-las-terminales-de-transporte/>
- DANE. Boletín Técnico Exportaciones mayo 2020. Tomado de: [https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/07/03101920/bol\\_exp\\_may20.pdf](https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/07/03101920/bol_exp_may20.pdf)

Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley, solicitando al Gobierno Nacional, para que se apoye esta importante iniciativa que el país necesita con prontitud y evitar la consumación de mayores perjuicios, así como evaluar darle tramite a través del mensaje de urgencia contemplado en el artículo 163 de la Constitución Política.

Cordialmente,



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**CONTENIDO**

Gaceta número 686 - miércoles 12 de agosto de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**Págs.**

Proyecto de acto legislativo número 194 de 2020 Cámara de Representantes, por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia. .... 1

**PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA**

Proyecto de ley orgánica número 192 de 2020 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 7

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 190 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. .... 14

Proyecto de ley número 191 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos. .... 21

Proyecto de ley número 193 de 2020 Cámara, por medio de la cual se deroga el artículo 3º del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. .... 23