



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 699

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

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 266 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. ____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de **enero** y concluirá el 20 de junio.

En los años donde se celebren elecciones al Congreso de la República, el segundo período de la legislatura iniciará el 16 de marzo.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige desde el 20 de julio de 2022.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La modificación propuesta en el presente proyecto de acto legislativo es bastante concreta, pero tiene gran repercusión.

Se propone reemplazar la fecha en que comienza el segundo período de sesiones en cada legislatura del Congreso de la República, hoy establecida en el 16 de marzo de cada año, con el propósito de que las sesiones del Congreso se reanuden el 16 de enero de cada año, salvo en los casos en que se celebren elecciones parlamentarias. Se amplía en dos meses más el segundo período en cada legislatura, lo cual permitirá el trámite de más iniciativas de reforma al ordenamiento jurídico, más tiempo para la discusión detallada y calificada de los grandes temas que interesan a los ciudadanos, más espacio para el control político y para el desarrollo de las demás funciones propias de cada Cámara y de las Comisiones Permanentes, Especiales y Accidentales.

Por supuesto, el trabajo de los parlamentarios no puede medirse por completo en términos de la frecuencia con la que asisten a una sala de debate, o con el número de proyectos de ley que tramitan, pero existen actividades que sólo pueden ser adelantadas durante los períodos de sesiones. Sin embargo, ocho meses de sesiones son insuficientes para analizar todas las iniciativas presentadas al Congreso, fiscalizar la gestión y el gasto público y atender otros numerosos asuntos de orden electoral, judicial y protocolario, pues sucesivas reformas legales han venido ampliando las funciones de las cámaras legislativas y de sus comisiones. Adicionalmente, el debate de los proyectos ha venido adquiriendo mayor complejidad, haciéndose más frecuentes las audiencias públicas pues en el mundo de la virtualidad hay cada vez más ciudadanos con ánimo de participar.

En otras palabras, el sistema político ha evolucionado, tornándose más complejo y demandante, razón por la cual se hace necesario disponer de más tiempo para realizar sesiones ordinarias y que el Congreso de la República pueda dar cumplimiento satisfactorio a todas las atribuciones constitucionales que le atañen. Que el Congreso no entre en recesos prolongados, además, envía un poderoso mensaje político de compromiso al país ante la creciente demanda ciudadana por un parlamento más activo, fortalece de manera significativa el sistema de representación popular y, en definitiva, la democracia.

1. NECESIDAD DE MÁS TIEMPO PARA LA DELIBERACIÓN EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El país necesita un Congreso con periodos de receso breves, que no interrumpen radicalmente las dinámicas del trabajo legislativo. En conclusión, hoy es posible constatar debates nacionales de gran entidad que reclaman soluciones en el escenario natural de la democracia, lo cual amerita incrementar el volumen de sesiones de manera significativa, ampliando el periodo de sesiones ordinarias en un 25%.

De acuerdo con cifras de Congreso Visible, durante la legislatura 2018-2019 tan solo el 9% cumplió con todos los trámites para su aprobación¹. Si bien hay algunos proyectos que el Congreso debate y archiva, por considerar que no deben convertirse en ley de la república, la gran mayoría de proyectos se pierden por vencimiento de términos sin siquiera llegar a debatirse por primera vez. La presencia de tantas reformas frustradas, inconclusas o pendientes de consolidarse evidencia la necesidad de tiempo adicional para un ejercicio más efectivo de las atribuciones de legislador y constituyente derivado.

Prueba de esto es que durante el curso de las últimas doce legislaturas en once oportunidades el Gobierno convocó a sesiones extraordinarias (únicamente en la 2012-2013 no lo hizo).

LEGISLATURA	CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS
2008-2009	Decreto 4247 de diciembre 16 de 2008.
2009-2010	Decreto 4906 de diciembre 16 de 2009.
2010-2011	Decreto 38 de enero 12 de 2010 modificado por el decreto 39 de la misma fecha.
2011-2012	Decreto 1351 de junio 25 de 2012.
2013-2014	Decreto 2605 de diciembre 14 de 2013.
2014-2015	Decreto 133 de enero 22 de 2014.
2014-2015	Decreto 2428 de diciembre 16 de 2014 modificado por el decreto 2429 de la misma fecha.

¹ Congreso Visible, Universidad de los Andes, Balance Legislatura 2018-2019. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-primera-legislatura-del-gobierno-duque/10360/>

2016-2017	Decreto 1994 de diciembre 7 de 2016, modificado y prorrogado por los decretos 2052 de diciembre 16, 2087 de diciembre 21 y 2137 de diciembre 22 de 2016.
2017-2018	Decreto 1033 de junio 20 de 2018 modificado por el decreto 1040 de junio 21 de 2018.
2018-2019	Decreto 2289 de diciembre 13 de 2018 y decreto 77 de enero 30 de 2019.
2019-2020	Decreto 2277 de diciembre 16 de 2019 prorrogado por el decreto 2292 de diciembre 18 de 2019.

Fuente. Elaboración propia.

Por otra parte, se ha vuelto costumbre registrar hacia el final de cada período de sesiones la aprobación de proyectos a último minuto, con escasa reflexión y discusión, sacrificando la deliberación por las circunstancias de trámite. Esta misma preocupación se evidenció en el proceso Constituyente de 1991 donde la Asamblea Constituyente reflexionaba en los siguientes términos:

La experiencia demuestra que en el breve lapso de ciento cincuenta días apenas alcanza a madurar el trámite de la ley y que debe tener inicio y terminación en él, y eso cuando se trata de proyectos que empiezan en itinerario procedimental al comienzo mismo de la legislatura. Esta insuficiencia se refleja en el apremio con que habitualmente se desarrollan, respecto de los proyectos más importantes, los episodios finales del iter legislativo, para desprestigiar tanto del producto como del órgano de donde emana, mediante la práctica que el repudio popular denomina del "pupitrazo" (Constituyente)

Si bien es cierto que la disposición de más tiempo no garantiza de manera definitiva mayor productividad, no lo es menos, que el tiempo suficiente es condición primaria de viabilidad para un trabajo parlamentario fructífero, eficiente y responsable.

En conclusión, se requiere un período de sesiones más extenso, que permita una praxis parlamentaria más productiva, de cara a la necesidad de adelantar y concluir el trámite de tantas iniciativas determinantes para los altos intereses del pueblo colombiano.

2. NECESIDAD DE MAYOR CONTINUIDAD EN EL CONTROL POLÍTICO

Bajo los preceptos actuales los colombianos no cuentan con la posibilidad de hacer control político por medio del Congreso de la República sobre la gestión de asuntos de interés nacional.

Sin lugar a duda el control parlamentario es el más representativo de los controles de tipo político, como quiera que tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales los órganos de carácter ejecutivo paulatinamente han concentrado mayor predominio en la actividad estatal, no solo en términos de dirección política sino en la composición y organización de la burocracia oficial.

La efectividad de dicho control y el equilibrio de los poderes públicos que sirve de base a nuestro Estado Constitucional dependen de las posibilidades fácticas de desplegar herramientas de vigilancia y contrapeso frente al ejecutivo, tales como la moción de censura, la citación a funcionarios, la ratificación de nombramientos como ascensos en las fuerzas armadas o las autorizaciones al Gobierno para determinados actos de soberanía, como la declaración de guerra y el tránsito de tropas extranjeras por territorio nacional².

En consecuencia, el control político por parte del parlamento resulta vital para el funcionamiento democrático de las instituciones públicas. Por ende, debe garantizarse la mayor disponibilidad y continuidad posible de los mecanismos constitucional y legalmente diseñados para estos trascendentales efectos.

3. OTRAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS

Adicionalmente a lo expuesto, es fundamental favorecer el avance de las demás comisiones que, por falta de tiempo, terminan por ceder su espacio de discusión y desarrollo. Un ejemplo evidente es de la comisión de acusaciones, en donde las investigaciones respecto de los altos funcionarios cobijados por fuero especial en materia penal se ven ralentizadas perjudicando la credibilidad del Congreso de la República y casi conviviendo con la impunidad en los casos que son de su resorte.

² Aragón reyes, Manuel. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 36, citado por Lozano Villegas, Germán. *Control político y responsabilidad política en Colombia*. Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, núm. 22, junio 2009, pp. 235 y 236.

4. DÉFICIT DE LEGITIMIDAD DEL CONGRESO

La ampliación del tiempo de sesiones ordinarias también favorecerá la legitimidad social del Congreso de la República y fortalecerá su presencia en los principales espacios de actividad democrática.

Según el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, el Congreso de la República tiene baja credibilidad y confianza entre la ciudadanía. En 2016 solo una cuarta parte de los colombianos confiaba en el Congreso, indicador que prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel. Así mismo, el Congreso colombiano comparte las posiciones más bajas de credibilidad con otros parlamentos de la región como los de Estados Unidos, Haití, Brasil y Perú por su poca gestión legislativa. En línea con lo anterior, entre 2013 y 2016 el porcentaje de colombianos que pensaban que su labor ha sido buena se mantuvo estable (13.9% y 16%, respectivamente) y el número de personas que la evaluaron como regular cayó (57.3% y 43.8%, respectivamente), la proporción de colombianos que evaluaron el trabajo del Congreso como mala llegó al 40.2% en 2016, cuando en 2013 no superaba el 29%.

Frente al panorama expuesto, la presente reforma constitucional busca construir legitimidad y confianza en torno al Congreso de la república, desde dos puntos de vista, uno objetivo, que le permita impactar positivamente los indicadores de calidad y gestión legislativa, y el otro subjetivo, que le permita generar una mejor percepción ciudadana.

5. CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La Corte Constitucional ha precisado en repetidas ocasiones que los actos reformativos de la Constitución sólo pueden reputarse contrarios a ella cuando generan la transformación en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue reemplazada por otra, so pretexto de reformarla.³ Sustituir la Carta "consiste en reemplazar, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución" de forma tal que no pueda sostenerse la identidad de la Carta³. Esta hipótesis no guarda relación alguna con lo que ocurre en la presente iniciativa de reforma constitucional. Lejos de trastocar la esencia de la Carta, desvirtuando alguno de

³ Corte Constitucional. Sentencias C-1200 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-141 de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto y C-053 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

sus ejes axiales, la enmienda que se propone contribuye a realizar y dar cabal cumplimiento a los principios de responsabilidad, economía y eficacia que deben caracterizar la actividad de las autoridades públicas, instituidas para proteger con su servicio a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, más aun tratándose de funcionarios popularmente electos. (Arts. 2, 3 y 209 C.P).

Así mismo, uno de los argumentos esgrimidos en la Asamblea Nacional Constituyente, justifica el inicio del segundo periodo de la legislatura el 1 de marzo, por la coincidencia con el ejercicio de campañas. Por tal razón, respetando los derechos constitucionales contenidos en el artículo 40 de la Constitución Política el cual expresa la garantía de **participar en la conformación, ejercicio y control del poder político**, y en el artículo 13 garantizando el derecho a la igualdad de las personas ante la ley quienes **recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades**, sin que sea esta disposición, una limitante para llevar a cabo el ejercicio proselitista y con el ánimo de garantizar la igualdad de condiciones de las personas, se propone que este aumento en la duración de las sesiones ordinarias tenga la excepción en los periodos que coincidan con las elecciones al Congreso de la República.

A nivel regional, puede advertirse una sólida tendencia por establecer periodos de sesiones mayores a los ocho meses de periodo ordinario del Congreso colombiano, como se evidencia en la siguiente tabla.

TIPO DE PERIODO DE SESIONES O PERIODO LEGISLATIVO		
ARGENTINA		
Cámara de Diputados	Ordinario (del 1 de marzo al 30 de noviembre)	Extraordinario o prorrogada (del 1 de diciembre al 28/29 de febrero)
Senado de la Nación		
BOLIVIA		
Cámara de Diputados	Ordinario (desde el 6 de agosto y por un periodo de 90 o 120 días hábiles)	Extraordinario (cuando finalizan los 120 días hábiles)
Cámara de Senadores		
BRASIL		

Cámara de Diputados	Ordinario (desde el 15 de febrero al 30 de junio)	Extraordinario (desde el 1 de agosto al 15 de diciembre)
Senado Federal		
CHILE		
Cámara de Diputados	Ordinario (del 21 de mayo al 18 de septiembre)	Extraordinario (del 19 de septiembre al 20 de mayo)
Senado de la República		
COLOMBIA		
Cámara de representantes	Ordinario (desde el 20 de julio al 16 de diciembre y desde el 16 de marzo al 20 de julio)	Extraordinario
Cámara de Senadores		
COSTA RICA		
Asamblea Legislativa	Ordinario (del 1 de mayo al 30 de noviembre)	Extraordinario (del 1 de diciembre al 30 de abril)
ECUADOR		
Congreso Nacional	Ordinario (comienza el 5 de enero)	Extraordinario
EL SALVADOR		
Asamblea Legislativa	Ordinario (comienza el 1 de mayo)	Extraordinario
GUATEMALA		
Congreso	Ordinario (comienza el 4 de enero)	Extraordinario
HONDURAS		
Congreso Nacional	Ordinario (del 25 de enero al 31 de octubre)	Extraordinario (del 1 de noviembre al 24 de enero)
MÉXICO		
Cámara de Diputados	Ordinario (desde el 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre*)	Extraordinario (desde el 15 de marzo hasta el 30 de abril)
Cámara de Senadores		
NICARAGUA		
Asamblea Nacional	Ordinario	Extraordinario
PANAMÁ		
Asamblea Legislativa	Ordinario (desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre)	Extraordinario

	(desde el 1 de marzo al 30 de junio)	
PARAGUAY		
Cámara de Diputados	Ordinario (desde el 1 de julio hasta el 21 de diciembre)	Extraordinario (1 de marzo al 30 de junio)
Cámara de Senadores		
PERÚ		
Congreso	Ordinario (del 27 de julio al 15 de diciembre)	Extraordinario (del 1 de marzo al 15 de junio)
REPÚBLICA DOMINICANA		
Cámara de Diputados	Ordinario	Extraordinario
Cámara de Senadores		
URUGUAY		
Asamblea Legislativa	Ordinario (del 15 de febrero al 15 de diciembre)	Extraordinario (del 1 de marzo al 15 de diciembre)
Cámara de Representantes		
VENEZUELA		
Asamblea Nacional	Ordinario (5 de enero al 15 de agosto)	Extraordinario (del 15 de septiembre al 15 de diciembre)

Fuente: americo.usal.es

De hecho, casi el 20% de las cámaras del mundo se reúne de manera "continua", lo que significa que no hay ninguna interrupción formal en las deliberaciones parlamentarias. El número de días de sesión plenaria va desde ocho días en Camboya (Senado) hasta 217 días en Brasil (Senado)⁴.

6. EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS

⁴ Unión Interparlamentaria | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, abril 2012.

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que ningún congresista podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, puesto que sólo podría afectar a quienes desempeñen labores en el parlamento con posterioridad al 20 de julio de 2022, fecha a partir de la cual empezará a producir efectos jurídicos.

Esta circunstancia es incierta tanto respecto de los propios congresistas, como en relación con sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley. Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.

Cordialmente,



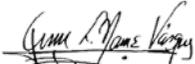
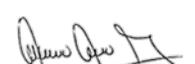
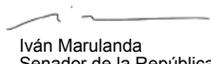
GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá



EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

 <p>Iván Neme Vásquez Senador de la República</p>  <p>Katherine Miranda P. Representante a la Cámara</p>  <p>Alexander López Maya Senador de la República</p>  <p>Mauricio Toro Representante a la Cámara</p>  <p>David Racero Representante a la cámara</p>  <p>León Freddy Muñoz Representante a la Cámara</p>	 <p>Temístocles Ortega Senador de la República</p>  <p>José Daniel López Representante a la Cámara</p>  <p>Harry González Representante a la Cámara</p>  <p>Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara</p>  <p>Iván Marulanda Senador de la República</p>
--	--

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 263 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley Orgánica No _____ de 2020 “Por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreto</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Informes de regionalización del presupuesto</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:</p> <p>ARTÍCULO 5°. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5°; L. 179/94, art. 2°). <u>En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, municipio y región, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.</u></p> <p><u>Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.</u></p> <p>Parágrafo 1. Las entidades públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el día 15 de marzo de cada año.</p> <p>Parágrafo 2. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que las entidades Públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación reporten la información necesaria para elaborar el informe al que hace referencia el presente artículo.</p>	<p style="text-align: center;">CAPITULO II Audiencias públicas del presupuesto de inversiones</p> <p>Artículo 3. El artículo 41 de la ley 38 de 1989 quedará así:</p> <p>Artículo 41. Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.</p> <p>Parágrafo. Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la República.</p> <p>Artículo 4. Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación. En el segundo período de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, que quedará así:</p> <p>Artículo 76. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales; Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales; Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política; Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el feneamiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1°). <u>Audiencias públicas regionales de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación</u> <p style="text-align: center;">CAPITULO III Audiencias públicas presupuestales territoriales</p>
---	--

Artículo 6. Adiciónese un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 108a. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial. Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento, distrito o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

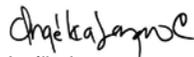
Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual.

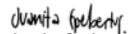
La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, la comunidad y la Contraloría Departamental, distrital o municipal.

Artículo 7°. Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial. Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento, el distrito o el municipio.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,


Angélica Lozano
 Senadora de la República

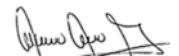

Juanita Goebertus
 Representante a la Cámara


Iván Nani Vásquez


Katherine Miranda P.
 Katherine Miranda

Senador de la República

Representante a la Cámara


Alexander López Maya
 Senador de la República


Mauricio Toro
 Representante a la Cámara


David Racero
 Representante a la cámara


León Fredy Muñoz Iopera
 Representante a la Cámara


Temístocles Ortega
 Senador de la República


José Daniel López
 Representante a la Cámara


Harry González
 Representante a la Cámara


Fabián Díaz Plata
 Representante a la Cámara


Iván Marulanda
 Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
Proyecto de ley No ____ de 2020
“por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”

1. Objetivo del proyecto

La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

Para este fin se crearán tres mecanismos:

- (A) Informe del presupuesto con especificaciones del monto de inversión desglosado.
- (B) Audiencias públicas del presupuesto especificando el componente de inversiones.
- (C) Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto departamental, distrital y municipal.

Además con estos mecanismos se busca promover y garantizar los siguientes principios constitucionales:

- (A) Transparencia en la información del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales.
- (B) Participación ciudadana en los procesos de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y la regionalización de su componente de inversión.

2. Antecedentes

El presente proyecto de presupuesto participativo o “Articulado antimermelada” ha sido radicado ante el Congreso de la República en dos ocasiones, pero por falta de voluntad política no ha sido posible aprobarse. Los ejemplos están dados por la suerte que han tenido varias iniciativas que buscaba modificar el procedimiento para debatir el presupuesto general de la Nación y los presupuestos territoriales, en favor de otorgarles una mayor participación a los ciudadanos.

Proyecto/Año	Tema	Autor	Fase hundió	Observaciones
PL 076/2016 Cámara	Por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación	Senadores Iván Duque, Luis Fernando Velasco y Claudia López	Primer debate	El proyecto fue retirado por el autor.
PL 145/2018 Senado	Por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las	Mesa Técnica Anticorrupción Presidente de La República Iván Duque.	Primer debate	El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura

	decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.	H.S. Ernesto Macias Tovar, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, Mauricio Andres Toro Orjuela, Edwing Fabian Diaz Plata, Cesar Augusto Ortiz Zorro.		
PL 148/2019 Senado	Por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.	Mesa Técnica Anticorrupción. Angélica Lozano Correa, Iván Marulanda Gomez, Antonio Eresmid Sanguino Paez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Juan Luis Castro Cordoba, Wilson Neber Arias Castillo, Iván Leonidas Name Vasquez, Alexander Lopez Maya, H.R. Leon Fredy Muñoz Iopera, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Jairo Humberto Cristo Correa	Primer debate	El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura

El pasado 26 de agosto del año 2018, un total de 11.674.951 colombianos votaron la Consulta Anticorrupción, donde se aprobó el mandato número 4 con una votación de 11.413.090 votos por el Sí. Lamentablemente, la pregunta no superó el umbral requerido para obligar a los Congresistas a expedir la norma legal. Sin embargo, los colombianos consideraron este un asunto de especial trascendencia en la lucha contra la corrupción en los territorios.

Producto de esta votación, el Gobierno nacional convocó varias mesas técnicas de trabajo para la redacción de las iniciativas. Como resultado, surgió el Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado, el cual fue radicado el 18 de septiembre de 2018 con la esperanza del país puestas en él. A pesar de esto, la iniciativa fracasó en su trámite, y fue archivado sin aprobación tan siquiera en primer debate en la Comisión Cuarta del Senado.

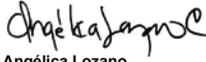
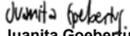
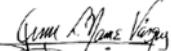
Con ánimos renovados, volvimos a radicar este proyecto en la legislatura 2019-2020, el cual entró a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado y nuevamente se archivó porque ni siquiera tuvo su primera discusión.

3. Problemática

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales. A continuación, se describen estos problemas:

3.1. La inversión de los presupuestos se usa como “mermelada”

<p>En el caso del Presupuesto General de la Nación, con el marco normativo actual, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.</p> <p>El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como "mermelada". En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales "a puerta cerrada", y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.</p> <p>3.2 El mecanismo actual de asignación del Presupuesto dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político</p> <p>La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.</p> <p>Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones.</p> <p>Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias regionales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.</p> <p>3.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones</p> <p>El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones. ii) Permitan la adjudicación de "comisiones" entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno Nacional. iii) Se ejecuten sin transparencia administrativa. <p>La "inversión social" del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.</p>	<p>Una vez expedido y aprobado el monto de los programas y subprogramas de inversión, las audiencias permitirían una mayor eficiencia en el gasto dado que en estas se priorizan, desde lo local y regional, los proyectos de inversión.</p> <p>No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo al famoso estilo de la "mermelada". Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible</p> <p>2.4. Falta de confianza en la capacidad de estado y exclusión regional</p> <p>Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21.4%, el gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%¹ y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).</p> <p>Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del gobierno² y en el uso público eficiente³ de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.</p> <p>Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que "Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso sub-nacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios" (Bonet, 2007, p. 56:57)⁴.</p> <p>Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.</p> <p>¹ Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014. "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013" http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page27, consultado Febrero 3, 2016.</p> <p>² Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. <i>British Journal of Political Science</i>, 46, pp 215-238.</p> <p>³ Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. <i>International Academic Journal of Economics and Finance</i>, 2 (1), 1-15</p> <p>⁴ Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel. Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. Banco de la República.</p>
<p>En resumen, a las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.</p> <p>A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.</p> <p>4. Marco Constitucional que sustenta la ley</p> <p>Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la CP, que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente Ley.</p> <p>4.1. Promover la participación ciudadana</p> <p>En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, ésta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2 de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:</p> <p><i>"la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones".</i></p> <p>Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración de los Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un "Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales", que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la CP). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno nacional (artículo 341 de la CP). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la CP).</p> <p>El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la CP). En concordancia,</p>	<p>los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.</p> <p>4.2. Promover la transparencia en la administración pública</p> <p>El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la CP), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.</p> <p>El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.</p> <p>Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.</p> <p>De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.</p> <p>5. Estos mecanismos contribuyen a garantizar los principios de transparencia y publicidad de los procesos donde se aprueban el componente de inversión dentro del Presupuesto General de la Nación y los territoriales.</p> <p>Los requisitos establecidos para la realización del informe desglosado del componente de inversión regionalización del Presupuesto General de la Nación promueven la transparencia presupuestal por varias razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos regionales aprobados se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de forma poco transparente con las autoridades regionales o con los Congresistas. ii. Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción

<p>Por otro lado, las audiencias públicas regionalizadas a nivel nacional y territorial promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.</p> <p>Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.</p> <p>6. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la ley 5 de 1992</p> <p>El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.</p> <p>Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.</p> <p>De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es fortalecer los mecanismos de participación ciudadana a la hora de discutir los presupuestos de inversión dentro de la nación y los territorios, genera un beneficio que redunde en interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.</p> <p>Por todo lo anterior y en el marco del mandato popular dado el pasado domingo 26 de agosto del año 2018 en la Consulta Anticorrupción, donde se aprobó la pregunta número 4 con una votación de 11.401.117, y atendiendo a lo contemplado en el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, se somete a aprobación del Congreso de la República el presente proyecto de Ley.</p> <p>De los congresistas,</p>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> <div style="text-align: center;">  Angélica Lozano Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  Juanita Goebertus Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Iván Neme Vásquez Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Katherine Miranda Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Alexander López Maya Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Mauricio Toro Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  David Racero Representante a la cámara </div> <div style="text-align: center;">  León Freddy Muñoz Iopera Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Temístocles Ortega Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  José Daniel López Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Harry González Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  Ivan Marulanda Gomez Senador de la República </div> </div>
---	--

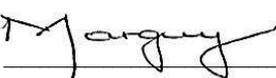
PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">Título Primero</p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Único</p> <p>Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional de los derechos a una alimentación adecuada y a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.</p> <p>Artículo 2. Para los fines de la presente ley, se entiende por:</p> <p>I. Consejo: El Consejo Nacional para la Coordinación del Manejo Integral del Sobrepeso y la Obesidad.</p> <p>II. Índice de masa corporal (IMC): Es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los menores entre los 5 y los 18 años y los adultos. Se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros (kg/m²).</p> <p>III. IMC para la Edad - IMC/E: índice de Masa Corporal es un indicador que correlaciona de acuerdo con la edad, el peso corporal total en relación a la talla.</p>	<p>Se obtiene al dividir el peso expresado en kilogramos entre la talla expresada en metros al cuadrado.</p> <p>IV. Sobrepeso: Acumulación anormal de grasa que supone un riesgo para la salud, caracterizada para los menores de 5 años por un peso para la estatura con más de dos desviaciones estándar por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil del ICBF; desde los 5 hasta los 19 años, el sobrepeso es el IMC para la edad con más de 2 DE por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS, avalados por el ICBF y para los mayores de 19 años, determinada por un IMC entre 25 y 29,9;</p> <p>V. Obesidad: Enfermedad multicausal caracterizada por una acumulación excesiva de tejido adiposo que supone un riesgo para la salud, determinada para los adultos por un IMC igual o mayor a 30;</p> <p>VI. Obesidad infantil: peso para la longitud/talla o IMC para la edad por encima de la línea de puntuación +3 desviaciones estándar en menores de 5 años y por encima de la línea de puntuación +2 desviaciones estándar en el grupo de 5 a 17 años de edad, según la resolución del Ministerio de Salud 2465 de junio de 2016;</p> <p>VII. Obesidad mórbida: Obesidad caracterizada por un índice de masa corporal, igual o mayor a 40.0, o de un IMC de 35.0, cuando la persona padezca al menos una enfermedad significativa o discapacidad severa y minusvalía a causa del exceso de peso;</p> <p>VIII. Promoción: Conjunto de acciones para crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva;</p> <p>IX. Prevención: Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el sobrepeso y la obesidad, así como las situaciones de riesgo y limitar los daños asociados;</p> <p>X. Tratamiento integral: Conjunto de acciones que se realizan a partir de la formación, educación y el estudio clínico y diagnóstico completo e individualizado de cada individuo con o sin sobrepeso u obesidad, que incluye el tratamiento médico, nutricional, psicológico, terapéutico, de régimen de actividad física y ejercicio; y/o en su caso, quirúrgico; orientado a lograr un cambio en el estilo de vida y a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente.</p> <p>Artículo 3. Corresponde a las autoridades sanitarias en coordinación con las autoridades educativas y laborales en los niveles de gobierno, la promoción de</p>
--	---

<p>una alimentación balanceada basada en la lactancia materna y la educación nutricional, garantizando el acceso a los alimentos más saludables y adecuados en el hogar; y de los centros escolares y de trabajo a fin de reducir los riesgos de que la población padezca sobrepeso u obesidad.</p> <p style="text-align: center;">Título Segundo De la prevención del Sobrepeso y la Obesidad</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Único Educación nutricional en la casa, la escuela y el trabajo</p> <p>Artículo 4. Corresponde al Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades educativas del país, el colegio de nutricionistas dietistas del País y la Asociación Nacional de Facultades de Nutrición -ACOFANUD-, Asociación Colombiana de Ciencia y Tecnología de Alimentos -ACTA- la formulación de una política pública y el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN-, para la creación de una cátedra de Nutrición obligatoria con su correspondiente modelo de instrumentación en los centros educativos públicos y privados, enfocada a la formación en aspectos básicos de una nutrición adecuada y hábitos alimentarios saludables de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.</p> <p>Artículo 5. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamentales y las Direcciones Locales de Salud, en coordinación con las autoridades educativas del país y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN-, la instrumentación y/o el establecimiento de un sistema de vigilancia de la malnutrición por exceso (sobrepeso y la obesidad infantil) o déficit (bajo peso, baja talla) a manera de política pública, tendiente a generar actuaciones de carácter preventivo en los centros educativos públicos y privados, enfocadas a la transformación del entorno en materia de alimentación de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.</p> <p>Artículo 6. Corresponde al Ministerio de salud y protección social, la formulación de una política pública y su instrumentalización, que propenda por la regulación de la Información y el etiquetado de alimentos, productos nutricionales y complementos; que propendan porque la sociedad tenga un sistema de etiquetado nutricional, como una guía diaria de alimentación indicativa de la cantidad de determinados nutrientes (tales como sodio, azúcares, y grasas saturadas, en</p>	<p>relación con los valores de referencia recomendados por el Ministerio de la Salud y Protección Social), que le permita la toma de decisiones de qué comprar y en dónde, de manera libre e informada; de acuerdo a lo establecido por el Codex Alimentarius.</p> <p>Artículo 7. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales de la salud, en coordinación con las entidades con funciones de protección del trabajo, promoverán en los centros laborales, programas de vigilancia del estado nutricional de sus empleados y planes de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional para una vida saludable, de acuerdo con las actividades de cada rama productiva.</p> <p>Artículo 8. Corresponde a las asambleas departamentales y concejos municipales, reglamentar a través de ordenanzas y acuerdos las políticas públicas que garanticen la disponibilidad de recursos económicos para:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Fomentar la actividad física habitual en los entornos familiar y comunitario, como promoción de un hábito de vida saludable. II. Diseñar políticas locales de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional que propendan por la promoción de hábitos de alimentación saludable en los entornos familiar y comunitario; III. Establecer programas para lograr el autocuidado, tendientes a evitar el sobrepeso y la obesidad. IV. Establecer mecanismos de vigilancia epidemiológica que permitan el mapeo de la situación de prevalencia e incidencia del sobrepeso y la obesidad en las localidades, que permitan el establecimiento de alertas tempranas y la focalización de recursos para la promoción de hábitos saludables y su prevención, atención y rehabilitación; <p>Artículo 9. Será obligación de las Secretarías de Salud departamentales en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social la vigilancia y control de la implementación de intervenciones en materia de salud laboral, para revertir los elementos constitutivos del ambiente obesogénico en los centros de trabajo.</p> <p>Artículo 10. Los gobiernos de las entidades nacionales, departamentales, municipales y distritales impulsarán la participación de las organizaciones de la</p>
<p>sociedad civil y la iniciativa privada para la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la actividad física de todos los grupos de edad.</p> <p style="text-align: center;">Título Tercero Atención Integral del sobrepeso y la Obesidad</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Primero Del Manejo Integral del sobrepeso y la Obesidad / vigilancia epidemiológica</p> <p>Artículo 11. El sistema General de Seguridad Social en Salud proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad sobre la atención médica, situación nutricional, psicológica, terapéutica, el establecimiento de un régimen de actividad física y de ejercicio, y la intervención quirúrgica.</p> <p>El seguimiento a las normas de competencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud contenidas en la presente ley, se realizarán a través del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de que trata la Ley 1122 del 2007</p> <p>Artículo 12. Las instituciones prestadoras de servicios de salud IPS, tendrán la obligación de difundir entre sus respectivos afiliados, beneficiarios y/o usuarios que asisten a sus servicios asistenciales, la información acerca de los mecanismos para conocer y controlar su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Así mismo, para proporcionar a los padres de familia la información necesaria para conocer el estado ideal de peso y talla que deben poseer sus hijos y para diseñar estrategias para asegurarse que lo posean.</p> <p>Artículo 13. Al Ministerio de Salud y de Protección Social y los gobiernos de las entidades departamentales, municipales y distritales, les corresponde garantizar los recursos económicos suficientes para realizar y/o contratar las acciones administrativas de control y seguimiento necesarias, en el ámbito de su competencia para que desde los aseguradores se garantice el acceso al tratamiento nutricional, farmacológico y quirúrgico contra el sobrepeso y la obesidad.</p>	<p>Artículo 14. El Ministerio de Salud y Protección Social se encargará de incorporar al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los indicadores relativos al registro de la información necesaria para conocer la situación y los efectos del sobrepeso y la obesidad, lo cual debe incluir su asociación con otras enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas y las enfermedades crónicas no transmisibles.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Segundo Del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad</p> <p>Artículo 15. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar un Programa Nacional para el Manejo Integral de la Obesidad y el Sobrepeso, en el cual deberá contener, por lo menos, las acciones para fomentar la adopción de hábitos alimentarios y nutricionales, con especial atención en las niñas, niños y adolescentes; así como la atención integral de los problemas de obesidad y sobrepeso por las autoridades estatales, departamentales, distritales y municipales, en los términos que establece la presente ley. En su elaboración se tomará en cuenta la participación ciudadana y podrá ser contratada bajo su supervisión con entidades con o sin ánimo de lucro con reconocida trayectoria nacional y/o internacional.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Tercero Del Consejo Nacional para la Coordinación de MISO</p> <p>Artículo 16. Créase el Consejo Nacional para la Coordinación de MISO, el cual sesionará por lo menos cada tres meses y estará integrado de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, o su delegado. b. Ministerio de Salud y Protección Social o su delegado. c. Ministerio de Educación Nacional o su delegado. d. Ministerio del Deporte, o su delegado e. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. f. Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.

<p>g. Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado h. Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición. i. Un miembro del Colegio Nacional de Nutricionistas Dietistas j. Un representante o su delegado de las asociaciones o fundaciones que trabajan contra el sobrepeso y la obesidad en Colombia. k. Director del Invima, o su delegado l. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. m. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado. n. Un miembro delegado de la CISAN o. El director del Departamento para la Prosperidad Social o su delegado p. Un representante de la Sociedad Civil escogido por una terna presentada al Ministerio de Salud y Protección Social q. Un representante de los gremios de la producción escogido por una terna presentada por el Congreso Gremial Nacional r. Un representante de los Sindicatos de la producción escogido por los mismos sindicatos s. Un miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia y Tecnología de Alimentos – ACTA</p> <p>Artículo 17. Corresponde al Consejo el diseño y coordinación de acciones sociales para la promoción de políticas y programas para la prevención del sobrepeso y la obesidad en todo el país, las que deberá fomentar y evaluar con el apoyo de las secretarías de salud y educación y los gobiernos departamentales, municipales y distritales.</p> <p>Artículo 18. El Consejo, en coordinación con las secretarías de salud y educación de los gobiernos departamentales, municipales y distritales, promoverá que las acciones contra el sobrepeso y la obesidad no generen discriminación ni estigmatización ni "bullying" o "matoneo" de las personas afectadas.</p> <p>Artículo 19. El Consejo se encargará de monitorear los conocimientos, actitudes y prácticas de riesgo de las personas que padecen sobrepeso u obesidad a fin de crear estrategias de reversión de dichas prácticas.</p> <p>Artículo 20. El Consejo coordinará y regulará las acciones de los consejos territoriales en salud para la coordinación de la acción social para la promoción de políticas y programas para la prevención del sobrepeso y la obesidad poblacional.</p>	<p>Artículo 21. El Consejo promoverá y apoyará las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención de los problemas de sobrepeso y obesidad, para lo cual deberá actuar a través de instrumentos, acuerdos y/o alianzas estratégicas.</p> <p>Artículo 22. VIGILANCIA. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el INVIMA, ICBF y Coldeportes, según cada caso, tendrán la responsabilidad de garantizar los recursos económicos necesarios para la contratación con entidades sin ánimo de lucro de reconocida trayectoria nacional y/o internacional de las acciones que permitan vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.</p> <p>La superintendencia Nacional de Salud y las direcciones territoriales de salud, del seguimiento, verificación y control para el cumplimiento por parte de las EPS, ARL y las IPS del tratamiento integral, con base en las disposiciones reglamentarias que para el efecto emita esa entidad en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar directamente o contratar las acciones tendientes a garantizar el monitoreo integral de la población colombiana a través de los cuales el país pueda establecer de manera periódica los avances o retrocesos que se han presentado frente a las medidas aquí adoptadas.</p> <p>PARAGRAFO SEGUNDO: El monitoreo enunciado en el parágrafo anterior deberá incluir, entre otros, indicadores de antropometría, actividad física y balance nutricional, para toda la población escolarizada y/o afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>Artículo 23. La presente ley faculta a las autoridades nacionales, departamentales, municipales y/o distritales para que en conjunto y/o a través de mecanismos asociativos con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad nacional e internacional, se creen estrategias y/o programas de promoción, prevención y asistencia con componentes integrales de intervención socio-sanitaria y su gestión en recursos en forma de donación o inversión privada nacionales e internacionales para el impulso de intervenciones integrales para las actividades comunitarias en todo el territorio nacional en nutrición, educación física y deportes para la población que padece de sobrepeso u obesidad, así como, para el tratamiento quirúrgico y rehabilitación de las personas con obesidad mórbida.</p>
<p>Artículo 24. Las entidades departamentales, municipales y distritales deberán crear dentro de los noventa días contados a partir de la promulgación de la presente ley, el PROGRAMA RÍOS -RESCATE INTEGRAL PARA LA OBESIDAD Y EL SOBREPESO-.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: La operatividad del programa podrá ser contratada a través de entidades sin ánimo de lucro con trayectoria en el manejo de rescates de personas con obesidad o sobrepeso en el país.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: El equipo de rescate deberá incluir como mínimo un médico general, un abogado, un nutricionista, un fisioterapeuta, un ingeniero de alimentos y un psicólogo que serán los encargados de la operación integral del rescate para atender a todas aquellas personas con obesidad mórbida que estén en alto riesgo de muerte (enfermedades asociadas a la obesidad; con un índice de masa corporal mayor a 40 según la OMS) y se pueda brindar la atención y tratamiento en el sitio del rescate y su correspondiente remisión a centro asistencial donde se deberán realizar todas las acciones clínica conducentes, incluida la intervención quirúrgica para pérdida y/o reducción de peso para salvaguardar la vida del rescatado en un plazo no mayor a sesenta (60) días.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO: Las entidades asistenciales que presten los servicios de cirugía bariátrica en el territorio colombiano y/o actividades complementarias, deberán realizar las adecuaciones de infraestructura y logística en sus unidades de atención en salud para la atención en urgencias de estos pacientes remitidos, para lo cual se conceden seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Artículo 25. Créase el Premio Nacional MISO que será entregado por el Consejo MISO, quien convocara y se encargará de organizar la entrega a la empresa líder en la investigación y/o transformación de la industria de la alimentación que garantice actuaciones efectivas en contra del sobrepeso y la obesidad.</p> <p>Artículo 26. El monto del premio, así como las reglas de selección y los elementos de la convocatoria deberán ser definidos y reglamentados por el consejo MISO.</p> <p style="text-align: center;">Título Cuarto Capítulo Único Medidas de seguridad y sanciones</p>	<p>Artículo 27. Las Leyes Generales de Salud y sanidad pública serán de aplicación supletoria al presente ordenamiento. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población.</p> <p>Parágrafo: Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondan.</p> <p>Artículo 28. La Superintendencia Nacional de Salud sancionará con multa de 1.000 a 8.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las personas jurídicas, y de 500 a 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a las personas naturales, que promuevan la instrumentación de acciones sociales que tiendan a desvirtuar o generar el incumplimiento de los acuerdos, instrumentos y/o alianzas, generados a través del Consejo con base en la presente ley; conforme al procedimiento establecido en la Ley 1438 de 2011.</p> <p style="text-align: center;">Título Quinto Disposiciones Transitorias</p> <p>Artículo 29. EL Ministerio de la Protección Social contara con sesenta (60) días calendario para convocar a sesión ordinaria al Consejo Nacional MISO y con noventa (90) días para emitir el reglamento interior del mismo. Ambos plazos se contarán a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la presente ley.</p> <p>Artículo 30. Los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley deberán ser incluidos anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Proyecto de Ley anual de Presupuesto.</p> <p>Artículo 31. Vigencia. La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  MARGARITA MARÍA RESTREPO A. REPRESENTANTE A LA CÁMARA </div> <div style="text-align: center;">  JAIRO CRISTANCHO TARACHE REPRESENTANTE A LA CÁMARA </div> </div>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La Organización mundial de la salud (OMS) y el problema del sobrepeso y la obesidad.

Para la Organización mundial de la salud (OMS) el sobrepeso y la obesidad se definen como «una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud»; en ese sentido, la misma OMS ha establecido un procedimiento para establecer si una persona padece de este tipo de enfermedad.

El procedimiento para identificar si una persona padece de sobrepeso u obesidad, es sencillo: se debe establecer el valor de su índice de masa corporal (IMC), el cual resulta de dividir el peso de la persona (en Kg) por el cuadrado de la talla o estatura de la misma (m²); y evidenciar en que rango o categoría se encuentra, dentro de la clasificación que define la OMS.

Esta clasificación establece que “Los valores de IMC considerados “normales” son de entre 18,5 y 24,9 y es el ideal de toda persona. Quienes se encuentran debajo de esos márgenes presentan delgadez severa (<16), moderada (16-16,9) o leve (17-18,5). Los que están entre 25 y 29,9 de IMC, tienen sobrepeso; entre 30 y 39,9, obesidad; e igual o mayor de 40, obesidad mórbida.”¹

CLASIFICACIÓN DE PESOS SEGÚN EL IMC	IMC
Delgadez severa	<16
Delgadez moderada	16-16,9
Delgadez leve	17-18,4
Normal	18,5-24,9
Sobrepeso	25-29,9
Obesidad I	30-34,9
Obesidad II	35-39,9
Obesidad mórbida	≥40

Según datos de la misma OMS, en el mundo más de 2200 millones de adultos tenían sobrepeso y más de 600 millones, obesidad; siendo dos de los problemas

¹ <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

de salud pública más graves del siglo XXI; llegando a ser causales del aumento de la mortalidad, donde aproximadamente 4 millones de personas, han sido víctimas, debido a que estos padecimientos están asociados a otras enfermedades tales como diabetes, problemas cardio y cerebrovasculares, cánceres, entre otras.

Los índices de obesidad en el mundo han venido en aumento, llegando a estar tres veces por encima de los establecido en el año 1975 y aunque anteriormente se consideraba un problema exclusivo de los países del primer mundo, hoy también es un problema que recae en países con ingresos medianos y bajos.²

Pero estas enfermedades no solo afectan a la población adulta, también afectan a la población infantil, dejando un saldo de 120 millones de niños enfermos, de los cuales 41 millones son niños menores de cinco años enfermos, y este número va en aumento ya que no se han tomado las medidas adecuadas para combatirla.

Lo anterior, demuestra el riesgo de los niños, sin importar su edad, si es temprana o escolar, ya que si no es tratado a tiempo, puede convertirse en un adulto obeso, y además tienen más posibilidades de sufrir diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias, mayor riesgo de fracturas, hipertensión, resistencia a la insulina y daños psicológicos en su edad temprana, que a su vez se asocian a un aumento de la probabilidad de muerte prematura y discapacidad. Todo esto, produciendo no solo una afectación en su salud, sino que también se verían afectados en su ambiente laboral al cumplir una edad de 20 a 30 años, ya que la “obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o explica el agotamiento”³, lo que generaría posibles accidentes laborales y baja en el rendimiento en sus actividades diarias en el trabajo, lo que pasaría también a generar un detrimento en las metas y objetivos de las empresas.

1.1. Planes y Programa

² <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/es/>

³ <https://universitam.com/academicos/noticias/los-actuales-ninos-obesos-padeceran-infartos-al-miocardio-o-cerebral-entre-los-20-y-30-años/>

1.1.1. Estrategia Mundial OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud

Esta estrategia se empleó para impulsar políticas públicas y medidas para promover dentro de la población mundial la importancia de llevar una alimentación y dieta sanas, además de la práctica de un deporte o actividad física para disminuir los índices de Obesidad y sobrepeso.

Esta medida se lleva a cabo gracias a que en la Declaración política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles, de septiembre de 2011, se reconoce la importancia crucial de reducir los problemas dietarios y la inactividad física de la población mundial.

1.1.2. Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020.

Creado por la OMS para cumplir los compromisos de la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre las Enfermedades No Transmisibles y contribuir en el alcance de nueve metas a nivel mundial para reducir los índices de sobrepeso y obesidad y la mortalidad prematura causada por estas enfermedades, las cuales deben alcanzarse a más tardar el año 2025.

2. Programas contra el sobrepeso y obesidad en el mundo

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutrimental de sus productos.

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del

sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.⁴

3. Sobrepeso y obesidad en Colombia.

En Colombia nos encontramos con un índice de obesidad y sobrepeso demasiado alto, el 60% de la población adulta padece esta enfermedad crónica, según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015 realizada por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud (INS), Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Universidad Nacional de Colombia en el año 2017, contando con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC).

La principal causa de esta enfermedad son los malos hábitos alimenticios y la poca frecuencia en la que los colombianos practican actividades físicas, y esta afecta a la población en general, sin discriminar sexo ni edad.

Según el doctor Óscar Francisco Rosero Olarte, endocrinólogo experto en metabolismo “La obesidad es una enfermedad crónica, no solamente es una enfermedad, es un conjunto de factores que llevan a un círculo de padecimientos que finalmente son los que van a producir desenlaces que no son favorables”. También, en el primer evento de Obesidad en Colombia Obesity Summit, se llegó a la conclusión que la obesidad y sobrepeso deben de ser combatidas desde una edad temprana, para mejorar la calidad de vida de las personas, además que, quien sufre estas enfermedades, son propensos a vivir 5 años menos.⁵

Discriminando datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la cual se desarrolla cada 5 años a partir del 2005, la población que más padece esta enfermedad son las mujeres y la primera infancia, con un 59.5% y 6.3% respectivamente, sin dejar a un lado la situación de los hombre que equivale a un 52.7%, también los menores en edad escolar la padecen en un 24.2% y los adolescentes en un 17.9%; lo que demuestra que hay que generar conciencia y

⁴ Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad Primera edición, enero, 2010, Gobierno Federal de México- <http://avs.org.mx/docs/AcuerdoNacionalSaludAlimentaria.pdf>

⁵ <https://www.elpais.com.co/familia/obesidad-un-problema-que-va-en-aumento.html>

tratarla no solo por parte de los médicos, sino que es un problema que nos corresponde tratar a todos, y se debe trabajar mancomunadamente para bajar estos índices que vienen en aumento desde el año 2010, y mejorar la calidad y expectativa de vida de los colombianos.

Cabe resaltar que el flagelo en niños menores de cinco años (primera infancia) ubica al país por encima del promedio mundial y al menos uno de cada cuatro niños ya presenta el problema, la situación se torna dramática, sin dejar de lado que este mal le cuesta al mundo, de manera directa, el 2,8 por ciento del producto interno bruto (PIB)⁶.

Para explicar mejor estos datos, tenemos la siguiente gráfica:

RANGO EN EDADES	% SOBREPESO Y OBESIDAD SEGÚN LA ENSIN		DIFERENCIA
	2010	2015	
Primera Infancia (0-4 años)	5,2%	6,3%	1,1%
Menores en edad escolar (5-12 años)	18,8%	24,2%	5,4%
Adolescentes (13-17 años)	15,5%	17,9%	2,4%
Jóvenes y Adultos(18-64 años)	51,2%	56,4%	5,2%

Información recolectada de <https://www.medellincomovamos.org/ol-ministerio-de-salud-presento-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2015/>

La obesidad es una enfermedad que ya se encuentra en la mayoría de los países del mundo, y una de cada tres personas la padecen, lo que podría entenderse ya no sólo como una simple enfermedad, sino como una pandemia. En el siguiente mapa, se evidencia la situación mundial hasta el año 2016 (y la cual tiende a avanzar con el paso de los años si no se toman medidas) en temas de sobrepeso y obesidad, la cual nos debería de preocupar ya que Colombia se encuentra dentro del porcentaje de países que padecen de sobrepeso, obteniendo un porcentaje de IMC del 26.20%, esta situación se representa con un color anaranjado oscuro que establece que sobrepasa el peso ideal (Naranja).

⁶ <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/sobrepeso-mortal-obesidad-en-colombia-237676>



Imagen tomada de <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

Además, en Colombia, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos, por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético, que se origina cuando la cantidad de energía que consume un individuo, es mayor a la que se necesita; estudios han demostrado que un aumento sostenido de 500 calorías/día durante un mes, genera una ganancia de peso de 2 kg, sin importar el origen de las mismas; a lo que se le denomina balance energético y se constituye en uno de los pilares fundamentales de la dietética.

Es importante resaltar que las necesidades diarias de energía de un individuo, están basadas en criterios individuales relacionados con la edad, la estatura, la actividad física, el estado de salud o enfermedad y/o de condiciones especiales

como el ejercicio de alta competencia y el embarazo; y que el consumo de alimentos para satisfacer esas necesidades de energía, está sujeto a condiciones subjetivas, como el estado de ánimo, la cultura, los gustos, el nivel de formación, el lugar donde habita, el acceso a servicios básicos, la disponibilidad de alimentos en la zona donde se vive, así como el acceso a los mismos de acuerdo a la capacidad adquisitiva.

Se puede afirmar que en términos sociales los problemas de sobrepeso y obesidad en el mundo son causados, entre otras cosas, por factores socioculturales y por el proceso de globalización, que imponen nuevos modelos de alimentación mediante las multinacionales que promocionan la comida rápida, el mal uso de los alimentos disponibles y la toma de decisiones incorrectas sobre el consumo de los mismos, lo que trae consigo hábitos alimentarios inadecuados y una serie de enfermedades crónicas degenerativas, aumentando los costos de la atención en salud.

En Colombia, sólo el 25 % de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 6,7%. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad) tan sólo 30 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que en hombres.

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física, es también una de las causas para que las personas sean en mayor porcentaje sedentarias, y a esto adicionemos que hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños colombianos para realizar actividades físicas.

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a sólo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios.

Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.

En conclusión, los cambios en los hábitos alimentarios y de actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación.

Todos estos factores influyen en el exceso de peso y la obesidad, lo que significa, como lo dijo Gildardo Uribe Gil Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades y programas de Nutrición, que la obesidad es una enfermedad multicausal, que no se previene, rehabilita o atiende con un enfoque único, las acciones con enfoques integrales tienden a ser mucho más efectivas, en menos tiempo; en especial aquellas en las que se combina una reducción del consumo de alimentos de alto contenido calórico, con la práctica regular de ejercicio aeróbico (mínimo 3 veces por semana, una hora al día) y programas de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional, para que las personas tomen conciencia de sus decisiones de compra.⁷

4. Finalidad de la iniciativa y normas protegidas

Hoy en día, Colombia ocupa el séptimo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América, México, Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobres.

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.

Es por estos índices, que se busca dar trámite a esta iniciativa legislativa, la cual tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional del derecho a una alimentación adecuada, a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.

Además, este proyecto tiene como fundamento, el desarrollo del artículo 49 superior, el cual establece que el derecho a la salud es un derecho fundamental que se debe garantizar a todas las personas por medio de acciones colectivas e

⁷ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16747472>

individuales que tienden a brindar un acceso a los servicios de salud, al diagnóstico, tratamiento promoción y prevención. La norma establece lo siguiente:

"Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad."

También, el artículo 366 de la Constitución Política establece:

"Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

Lo anterior, demostrando que esta iniciativa va en la misma dirección de este postulado, ya que exhorta a las diferentes entidades nacionales y todas las jurisdicciones descentralizadas a crear políticas y programas para el mejoramiento de la calidad y la probabilidad de vida de la población en general, en este caso, las personas que sufren sobrepeso y obesidad, para hallar soluciones a esta patología y a los demás para que no las padezcan.

Los ministerios del gobierno que pueden contribuir a estos objetivos son las de Salud, Agricultura, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Medio Ambiente y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias descentralizadas que incentiven el deporte y la recreación, así como la alimentación y nutrición en nuestro Estado. De la misma manera deberán

participar organizaciones no gubernamentales, fundaciones de reconocida trayectoria sin ánimo de lucro, corporaciones, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, bajo el legítimo derecho de la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no cuenta con la suficiente información nutricional en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Carmona et al (2014), en su investigación "contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana"; evidenció que en la franja familiar e infantil "...hay una mayor exposición a la publicidad de alimentos y bebidas, caracterizada por alto contenido de nutrientes trazadores de riesgo y bajo contenido de nutrientes protectores..."⁸

Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal, ha favorecido la toma de decisiones equivocadas por parte de los televidentes que ha conllevado al consumo de alimentos de alta densidad calórica, de manera desbalanceada, contribuyendo al aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad.

En ese sentido se debe promover un etiquetado claro, con respaldo científico y objetivo para los alimentos y bebidas a fin de que se le indique al consumidor la cantidad de energía (calorías) y determinados nutrientes (grasas, sodio/sal y azúcares) que aporta una ración de un determinado alimento o bebida con respecto a las necesidades diarias.

En ese sentido, es sumamente importante para el país que esta iniciativa haga el debido tránsito legislativo y llegue a ser ley de la República, para tener una norma que posea todos los preceptos para prevenir y atender la obesidad y el sobrepeso, que promueva amamantar a los neonatos; una alimentación adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, información, comunicación y educación alimentaria y nutricional y salud desde la primaria; así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física; y además que incida en la prevención y control de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en todo el territorio nacional, que regule de manera integral su atención y prevención; y que exhorte a tomar acciones necesarias para su rehabilitación y las demás que sean necesarias para frenar el crecimiento de su magnitud, así como el impacto en los costos de atención en salud para el Estado.

⁸ Isabel Cristina Carmona-Garcés- Contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana- Universidad de Antioquia http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112014000400019

Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad y sobrepeso en Colombia, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con la finalidad de tener un ordenamiento legal a nivel general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, siendo que es un grave problema de salud a nivel nacional.

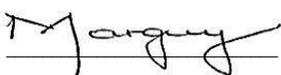
5. Antecedentes legislativos.

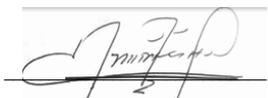
El proyecto de ley fue presentado con anterioridad, en la Legislatura 2016 - 2017, correspondiéndole el No. 185 de 2016 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5 de 1993.

Además, fue presentada en la Legislatura 2019-2020, correspondiéndole el No. 139 de 2019 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5 de 1993.

Por su trascendencia se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa.

De los Honorables Congresistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO A.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JAIRO CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se promueve la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad, se incentiva su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No ____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se promueve la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad, se incentiva su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad bajo un enfoque de derechos humanos, incentivar su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y dictar otras disposiciones.

Artículo 2 °. Principios generales. La presente Ley se regirá por los siguientes principios:

- a) El respeto de la dignidad humana;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La autonomía y;
- g) La accesibilidad.

Artículo 3°. Definiciones.

Cuidado de personas con discapacidad: es la atención humana prestada a personas con discapacidad, realizado bajo un enfoque de derechos humanos, es decir, en el sentido de promover la autonomía.

Cuidado no remunerado de personas con discapacidad: es la atención prestada por familiares u otra persona, sin remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.

Cuidado remunerado de personas con discapacidad: es la atención prestada por familiares u otra persona, con remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.

<p>Cuidado de personas con discapacidad a partir de un enfoque de derechos humanos: es el enfoque del cuidado de conformidad con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En todo caso, las disposiciones de la presente Ley, deben ser interpretadas de acuerdo con este enfoque.</p> <p>Parágrafo. Las diferentes entidades del Estado deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta Ley, modificar sus decretos, reglamentos y demás normas, a fin de adecuar su lenguaje a lo establecido en esta Ley y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, promoviendo el entendimiento del cuidado de personas con discapacidad desde un enfoque de derechos humanos.</p> <p>Artículo 4°. Celebración del Día Nacional del Cuidador. Con el fin de visibilizar la labor de quienes prestan cuidado a personas con discapacidad, el 24 de julio de cada año en Colombia, se celebrará el Día Nacional del Cuidador.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio del Interior tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley, para reglamentar las actividades que se llevarán a cabo para visibilizar la labor de quienes prestan cuidado a personas con discapacidad. Debe tenerse en cuenta que la escogencia del día 24 de julio tiene un sentido simbólico, en la medida que el cuidado es una actividad que se ejerce veinticuatro (24) horas, los siete (7) días de la semana.</p> <p>Artículo 5°. Sistema de Registro de localización, Caracterización e Identificación de los Cuidadores de Personas con Discapacidad. El Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un sistema de registro en línea de localización, caracterización e identificación de los cuidadores de personas con discapacidad. El Registro de Caracterización e Identificación de los Cuidadores de Personas con Discapacidad deberá identificar: los cuidadores de personas con discapacidad que, siendo profesionales, abandonaron voluntariamente su actividad económica para dedicarse a la actividad de cuidado; los cuidadores adultos mayores que a lo largo de su vida desarrollaron la actividad de cuidado de personas con discapacidad y en la actualidad no se encuentran vinculados laboralmente; los cuidadores campesinos o rurales; los cuidadores menores de 28 años y los cuidadores de personas con discapacidad, que ejercen la actividad de cuidado y también presentan una discapacidad; entre otros.</p> <p>El Registro de Localización, Caracterización e Identificación de los Cuidadores de Personas con Discapacidad deberá articularse con el sistema de registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad y sus familias, señalado por el literal "e" del artículo 10 de la Ley 1618 de 2013.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta Ley, deberá establecer los lineamientos</p>	<p>para el establecimiento del registro, así como los requisitos para la inscripción, garantizando la posibilidad de inscripción y consulta en línea.</p> <p>Parágrafo 2°. La información que sea consignada en el registro y su tratamiento deberá sujetarse a lo establecido en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, así como a las demás normas vigentes sobre protección de datos personales y las disposiciones que las modifiquen, sustituyan o complementen.</p> <p>Artículo 6°. Deducción en la determinación del impuesto sobre la renta por contratación de cuidadores de personas con discapacidad, mediante teletrabajo. Los empleadores contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, que contraten a cuidadores de personas con discapacidad mediante la figura de teletrabajo, tienen derecho a deducir en el impuesto sobre la renta el 120% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a estas personas durante los años gravables en los que el empleado permanezca contratado por el empleador contribuyente. Para efectos de acceder a la deducción de que trata este artículo, el empleador deberá vincular al trabajador por lo menos durante un (1) año y con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 1°. En casos de despido con justa causa, este término podrá ser completado con el tiempo de trabajo de otro trabajador que entre a suplir la vacancia.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de renuncia del trabajador motivada por incumplimientos del empleador, el empleador perderá los beneficios tributarios obtenidos por ese trabajador en particular, una vez se establezcan sus incumplimientos mediante sentencia judicial en firme.</p> <p>Artículo 7°. Nuevos empleos públicos para cuidadores de personas con discapacidad. El cinco por ciento (5%) de los nuevos contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios o cualquier otra forma de vinculación laboral en una entidad pública que puedan realizarse mediante teletrabajo, deberán asignarse a cuidadores de personas con discapacidad.</p> <p>Artículo 8°. Teletrabajo para cuidadores de personas con discapacidad.</p> <p>Adiciónense dos parágrafos al artículo 3 de la Ley 1221 de 2008:</p> <p><u>"Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Ministerio del Trabajo formulará una estrategia de incorporación al teletrabajo orientada a los cuidadores no remunerados, a fin de que puedan conciliar el trabajo con las actividades de cuidado.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°. El Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará en un término no superior a doce (12) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, el teletrabajo para cuidadores no remunerados, de tal manera que</u></p>
<p><u>se establezcan criterios de prevalencia para la asignación de teletrabajo a los servidores públicos que presten cuidado no remunerado. En dicha reglamentación, se deberá indicar que a fin de facilitar el teletrabajo, el funcionario podrá ser trasladado de cargo al interior de la entidad y ser reubicado en uno que permita el cumplimiento de sus funciones a través del teletrabajo.</u></p> <p>Artículo 9°. Flexibilidad en el horario laboral. Cuando el cuidador no remunerado de persona con discapacidad, tenga también la calidad de trabajador en cualquier modalidad y deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, a flexibilidad horaria, a fin de realizar sus actividades de cuidado no remunerado.</p> <p>Artículo 10°. Emprendimiento para cuidadores no remunerados de personas con discapacidad</p> <p>Adiciónense el literal b del artículo 8 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>"(...) b) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con el emprendimiento. <u>En estos planes, programas y proyectos, se deberán establecer criterios que incentiven el emprendimiento por parte de las personas que se dediquen al cuidado no remunerado de personas con discapacidad. De igual manera, se deberá crear una Ruta de Emprendimiento para esta población, indicándose las líneas propias de emprendimiento y el procedimiento para el acceso a créditos blandos y capital semilla.</u></p> <p>Artículo 11°. Creación del perfil ocupacional "cuidador de persona con discapacidad". El Ministerio del Trabajo, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, determinará las competencias laborales necesarias para la prestación del servicio de cuidado a personas con discapacidad, con un enfoque en derechos humanos. Así mismo, desarrollará el catálogo de servicios que un cuidador puede realizar de manera remunerada.</p> <p>Parágrafo. El Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará en un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, las equivalencias de estas competencias para el sector público.</p> <p>Artículo 12°. Formación en materia de cuidado a personas con discapacidad. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, estructurará y pondrá en funcionamiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta Ley, un programa nacional de formación en materia de cuidado a personas con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos.</p>	<p>El programa de formación deberá seguir un enfoque de derechos humanos y estar actualizado de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, en especial, los principios y derechos consagrados en la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". De igual manera, deberá atender el perfil ocupacional creado por el Ministerio del Trabajo, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad.</p> <p>El programa deberá estructurarse de manera tal, que pueda ser cursado en la modalidad virtual online y debe permitir la convalidación del conocimiento práctico con el que ya cuenta el cuidador.</p> <p>Parágrafo. Los programas de formación contenidos en este artículo, no podrán ser entendidos como requisito para el acceso a los beneficios contemplados en esta Ley, salvo en aquellos casos en los que se señale expresamente.</p> <p>Artículo 13°. Evaluación y certificación de cuidadores de personas con discapacidad. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, estructurará y pondrá en funcionamiento, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de esta Ley, el procedimiento para evaluar y certificar las competencias laborales en materia de cuidado de personas con discapacidad.</p> <p>En la evaluación y certificación de competencias deberá tenerse en cuenta que el aspirante siga un enfoque de derechos humanos y conozca los estándares internacionales en la materia, de acuerdo con los principios y derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De igual manera, deberá cumplir con el perfil ocupacional creado por el Ministerio del Trabajo, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 de la presente Ley.</p> <p>Artículo 14°. Prevalencia de cuidadores no remunerados para la prestación de servicios personales domiciliarios a personas con discapacidad, a cargo de Entidades Prestadoras de Salud. Cuando se determine la contratación de una o más personas por parte de una Entidad Prestadora de Salud para la prestación de servicios domiciliarios a personas con discapacidad, se dará prevalencia en la contratación a quien venía realizando las actividades de cuidado no remunerado a la persona con discapacidad beneficiaria del servicio, siempre y cuando cuente con la formación académica pertinente para tal fin.</p> <p>Para estos efectos, el cuidador interesado deberá manifestarlo por escrito ante la respectiva Entidad Prestadora de Salud y aportar la documentación que acredite el cumplimiento del requisito establecido en esta Ley. El Ministerio de Salud reglamentará esta materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la Ley.</p>

Artículo 15°. Acceso a programas sociales del Estado. Cuando el cuidador de persona con discapacidad no tengan ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación en la inscripción en los programas sociales del Estado y su inscripción en el régimen subsidiado.

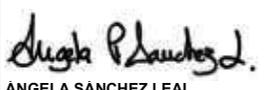
Artículo 16°. Educación en extra-edad de cuidadores de personas con discapacidad. Las secretarías de educación deberán desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes y de calidad, que permitan a quienes prestan cuidado a personas con discapacidad, completar los ciclos de educación básica y media. El Ministerio de Educación garantizará el cumplimiento de este objetivo.

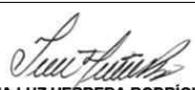
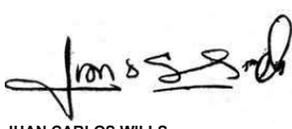
Artículo 17°. Transversalización en el sistema educativo del concepto del cuidado. El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar directrices con el propósito de transversalizar en los diferentes programas y niveles educativos de educación básica y media, el concepto de cuidado con un enfoque de derechos humanos.

Artículo 18°. Participación en medios de comunicación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión, generarán convocatorias conjuntas para que los canales de televisión pública, comunitaria y emisoras, puedan acceder a fondos públicos del Fondo de Comunicaciones, para la creación de programas culturales e informativos, que estén dirigidos a la visibilización e inclusión social de quienes prestan cuidado a personas con discapacidad.

Artículo 19°. Estampilla pro cuidadores de personas con discapacidad. Autorícese a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se denominará estampilla pro cuidadores de personas con discapacidad, como recurso de obligatorio recaudo dirigido al desarrollo de programas y estrategias a favor de los cuidadores de personas con discapacidad, en especial en las materias desarrolladas en la presente Ley. Lo anterior sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes de financiación para estos efectos.

Artículo 20°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 JOSÉ DANIEL LÓPEZ Representante a la Cámara por Bogotá Autor	 ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara por Bogotá Autora
 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República	 ARTURO CHAR CHALJUB Presidente Congreso de la República
 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño	 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara por el Departamento del Cesar.
 RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República	 JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República

 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara por el Tolima	 IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA
 AYDEE LIZARAZO CUBILLOS Senadora de la República Partido Político MIRA	 RICHARD AGUILAR VILLA Senador de la República
 JUAN CARLOS WILLS Representante a la Cámara por Bogotá	 CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República
 LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República	 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA Representante a la Cámara
 EDWARD RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Representante a la cámara por Bogotá	 JUAN FERNANDO REYES KURT Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se promueve la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad, se incentiva su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y se dictan otras disposiciones"

El presente proyecto de ley busca promover la visibilización, formación, el acceso laboral y el emprendimiento y la generación de ingresos de quienes prestan cuidado a personas con discapacidad, bajo un enfoque de derechos humanos, es decir, en el sentido de promover la autonomía.

El proyecto abordará 4 aspectos fundamentales: 1. Adoptar un modelo de apoyo a las personas con discapacidad que esté acorde con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de los derechos de las personas con discapacidad. 2. Visibilizar la actividad del cuidador de persona con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos. 3. Establecer medidas para promover la formación y certificación de quienes realizan actividades de cuidado a personas con discapacidad. 4. Adoptar medidas para promover la inserción laboral y productiva de quienes realizan actividades de cuidado no remuneradas a personas con discapacidad. 5. Adoptar otras medidas de enfoque diferencial, dirigidas a quienes prestan cuidado a personas con discapacidad.

Para la redacción del proyecto de ley, se realizaron reuniones con académicos de la Universidad Externado de Colombia, miembros de la sociedad civil y más específicamente de organizaciones de personas dedicadas al cuidado de personas con discapacidad. En este grupo, se destacan las siguientes sesiones de socialización:

1. El 10 de diciembre de 2019 en las instalaciones de la Comisión Legal de Ordenamiento Territorial, se llevó a cabo una reunión con integrantes de la Federación Nacional de Cuidadoras y Cuidadores de Personas con Dependencia del Cuidado, en la cual participaron treinta y cinco (35) personas, tanto de la organización, como de otros sectores de familias cuidadores.
2. El 16 de abril, el 29 de mayo, el 3, 8 y 15 de julio del 2020 se llevaron a cabo reuniones de socialización ante la Federación Nacional de Cuidadoras y Cuidadores de Personas con Dependencia del Cuidado y demás organizaciones de discapacidad y cuidadores.
3. El 30 de junio de 2020, se adelantó reunión de socialización con comunidades de diferentes ciudades del país.

- 4. El 8 de julio de 2020, se llevó a cabo reunión de socialización con la comunidad de la localidad de Suba.
- 5. El 13 de julio de 2020 realizó evento de socialización a través de redes sociales con el apoyo de un importante medio de comunicación.

De igual manera, se socializó el pre proyecto con diferentes entidades concernidas, entre las que se encuentran, el Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena-, la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud; cuyas contribuciones fueron importantes insumos para la propuesta que se presenta a consideración del Congreso de la República.

Se destaca el concepto del Ministerio de Salud, en donde se reconoció la importancia del proyecto en los siguientes términos: "La iniciativa plantea un objeto que es pertinente y se orienta a promover el acceso al trabajo de quienes dedican sus esfuerzos a la provisión de apoyo y cuidado de las personas con discapacidad que lo requieran. En esa medida, la propuesta brindaría un importante respaldo legal los avances que se vienen dando sobre la materia en el país en ese sentido. Adicionalmente, se parte del reconocimiento de las condiciones socio-económicas que enfrentan los individuos que proveen cuidado a las personas con discapacidad en el ámbito doméstico, sin dejar de lado las implicaciones que la ausencia de tales garantías trae para la salud física y emocional, desarrollo personas, inclusión laboral y la economía de las familias" (Min Salud, junio, 2019, P.p 5 y 6).

1. POBLACIÓN OBJETO

El Proyecto de Ley busca beneficiar a dos sectores poblacionales: 1. Las personas con discapacidad y 2. Las personas que se encargan de realizar las actividades de cuidado a personas con discapacidad.

1. En cuanto al primer grupo, en Colombia no existe una cifra exacta de las personas con discapacidad ni de sus características. Las cifras actuales se basan en el cálculo de las proyecciones del Censo del DANE de 2005 y en los registros del Ministerio de Salud. En el Censo DANE de 2005 se proyecta que para 2018 existen 2.624.898 (6,3%) personas con algún tipo de discapacidad. Desde el año 2002 a junio de 2018, en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas con discapacidad (MinSalud, junio, 2018).

El proyecto protege a esta población, en la medida que se pretende establecer un modelo de cuidado-apoyo personal acorde con las obligaciones internacionales del Estado colombiano, adquiridas al ratificarse la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Convención reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción de las personas con

discapacidad con las barreras del entorno, las cuales evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo, literal e). En ese sentido, establece que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 1). Es decir, la igualdad como propósito lleva intrínseca la posibilidad que las personas con discapacidad actúen de manera autónoma a partir de apoyos que le permitan el goce pleno de sus capacidades.

En este orden de ideas, el proyecto de ley concibe la discapacidad como una condición humana que es resultado de una construcción social, caracterizada por un sistema social y político opresor y un grupo social oprimido, al cual se le ha imposibilitado encontrar los recursos y condiciones apropiadas para satisfacer sus necesidades en igualdad de oportunidades (Pontón, 2014). Así, la discapacidad se genera por la sociedad y el entorno que la rodea, pues si bien hay personas que cuentan con limitaciones funcionales físicas y cognitivas, son las estructuras sociales el factor discapacitante al impedir el desarrollo de sus potencialidades.

2. La segunda población objeto del proyecto de ley, se refiere a las personas que se encargan de realizar las actividades de cuidado, ya sea de manera remunerada o no remunerada.

Tradicionalmente se ha denominado a las personas que prestan actividades de apoyo como «cuidadores», concepto arraigado en la sociedad y en la misma normatividad colombiana. Este concepto, debe ser entendido a partir de lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que obliga al Estado a adoptar las medidas legislativas pertinentes a fin de cumplir con la obligación establecida en la precitada Convención de modificar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes, que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4, literal b)

Agustina Palacios (2008) a partir de un estudio de la forma como se ha abordado la discapacidad en occidente, establece tres modelos conceptuales fundamentados en la forma de entender y enfrentar la discapacidad y el rol que deben tener las personas con discapacidad en la sociedad.

MODELOS CONCEPTUALES SOBRE DISCAPACIDAD	
Prescendencia	Atribuyen un carácter de absoluta innecesidad de las personas con alguna deficiencia funcional. Quienes usan este enfoque presumen que estas personas no

	contribuyen positivamente al desarrollo de la sociedad y asumen la discapacidad como un castigo divino. Históricamente este modelo derivó en la eugenesia o en casos menos extremos, llevó a la segregación y marginación.
Rehabilitador	El modelo rehabilitador abandona la visión mítico-religiosa de la discapacidad y la reemplaza por un abordaje médico-científico. La discapacidad dejó de ser considerada como consecuencia religiosa y se erigió al médico como el único facultado para brindar atención a través del tratamiento. Este modelo se enfocó en "curar" o tratar con herramientas clínicas la discapacidad.
Social	El modelo social se apartó del enfoque médico-científico, en tanto concibe a la discapacidad como el resultado de una construcción social. Para este modelo, la sociedad debe conseguir los recursos para garantizar las condiciones apropiadas para que las personas puedan satisfacer sus propias necesidades en igualdad de oportunidades.

Elaboración propia, utilizando información de Palacios, 2008 y Pontón 2014.

El modelo social de discapacidad, como lo señala Ospina, basa sus postulados en los mismos valores que sirven de fundamento a los derechos, es decir, se centra en el respeto de la dignidad humana dentro del marco de la libertad y la igualdad, por lo que asuma que la discapacidad es un tema que debe formularse desde la teoría de los derechos humanos (Ospina, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, en este Proyecto de Ley se adoptará el modelo social de acuerdo al cual, las personas con discapacidad requieren de herramientas y apoyos que puedan compensar las actividades sociales de las que han sido excluidas de manera involuntaria y para cuya realización existen barreras. El cambio de modelo requiere un salto conceptual, en la medida que el concepto de "cuidado" debe ser entendido en el sentido de la Convención, es decir, como apoyos que promueven la autonomía de la persona con discapacidad.

En el ámbito del derecho comparado, se han adoptado figuras similares, como en el caso del derecho español, en donde mediante la Ley 51 de 2003 "Para la Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (LIONDAU)", desarrollada por la Ley 39/2006 de "Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LEPA)", se ha establecido la figura del "asistente personal".

Doctrinalmente se ha señalado que: "Entre las muchas aplicaciones de la figura del Asistente Personal (AP) está cada vez más extendida su funcionalidad en el ámbito de la discapacidad. Esto se debe originariamente a la labor del Movimiento de Vida Independiente (MVI) que reivindicó, desde la práctica, la necesidad de poder contar con este apoyo para que las personas con diversidad funcional (PDF) pudieran de algún modo recuperar su autonomía, perdida en gran medida por la imposición, desde los cuidados familiares y médicos, de limitaciones a sus expectativas y a sus elecciones vitales. Desde un principio también reivindicó la necesaria colaboración del Estado en la financiación de esta asistencia, casi nunca al alcance de las economías particulares de sus usuarios. La principal vía de financiación solicitada fue la prestación económica directa, para que fuera el mismo usuario quien gestionase su asistencia". (CARBONELL APARICI, 2017, P.p. 188)

1.1 Tipologías del cuidador de persona con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos

El proyecto de ley identifica a su vez, dos tipos de cuidadores: los que lo realizan de manera no remunerada y aquellos que lo hacen de manera remunerada. El primer grupo, y al que se dirigen varias de las disposiciones de la Ley, responde generalmente a familiares de la persona con discapacidad, en su mayoría mujeres.

A partir de diversos estudios de organizaciones de la cooperación internacional y del tercer sector (OMS, 2017; Fundación Caser; OIT, 2018), se pueden identificar tres rasgos comunes en el trabajo de cuidado no remunerado: 1. **Son actividades fuertemente feminizadas.** La gran mayoría de las personas que realizan actividades de apoyo son mujeres. El papel de acompañamiento se ha tendido a asignar a las mujeres por la naturalización y socialización de un rol de género basado en la división sexual del trabajo. 2. **Son actividades de carácter no remunerado.** Esta característica dificulta la valoración social del trabajo de apoyo no remunerado y obstaculiza su visualización como sistema de atención. Igualmente, influye en que se desconozca socialmente el valor de dicho trabajo y 3. **Son actividades que se desarrollan en el ámbito de lo doméstico, generalmente, por parte de familiares.** En muchas ocasiones las actividades de apoyo son entendidas como tareas del hogar, lo cual genera dificultad para establecer límites claros entre acciones propias del apoyo, labores domésticas y actividades de la vida cotidiana. Lo anterior, también dificulta definir límites de horarios y responsabilidades, derivando en que sea difícil controlar la sobrecarga laboral de quienes desempeñan el trabajo de apoyo.

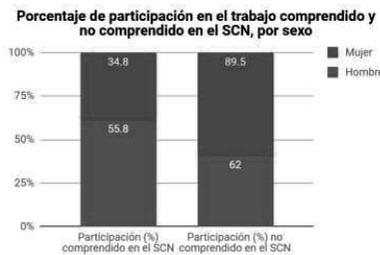
En Colombia, estos rasgos comunes se expresan de manera particular. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2016 – 2017 del DANE sigue la estructura del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y separa las actividades de trabajo en dos grandes grupos: 1. El trabajo comprendido en el SCN: "Las actividades realizadas bajo el control y la responsabilidad de una unidad institucional que utiliza insumos de mano de obra, capital, bienes y servicios para obtener otros bienes y servicios,

excluyendo del concepto de producción, las actividades que realizan los hogares en la producción de servicios para su propio uso, excepto los servicios de viviendas ocupadas por sus propietarios y los servicios producidos empleado personal de servicio doméstico remunerado (DANE)” y 2. El trabajo no comprendido en el SCN: “Las actividades que realizan los hogares en la producción de servicios para su propio uso, conocido también como trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, en esta categoría también se incluye el trabajo voluntario (DANE; subrayado fuera de texto).”

A partir lo anterior se puede concluir que: 1. Las mujeres tienden a ser quienes realizan las actividades de cuidado. 2. Las actividades de cuidado impiden el acceso al mercado laboral remunerado. 3. Estas actividades pueden generar problemas de salud para quien las asume. 4. Se generan círculos viciosos que perpetúan la pobreza.

1. Las mujeres tienden a ser quienes realizan el cuidado no profesionalizado

Las mujeres en Colombia participan en mayor medida en trabajos no comprendidos en el SCN. Al analizar el porcentaje de participación de las mujeres en el trabajo a comparación de los hombres, se observa una amplia brecha laboral. Las mujeres participan 27.7 puntos porcentuales más que los hombres en el trabajo no remunerado (es decir el no comprendido en el SCN). Asimismo, los hombres participan 21 puntos porcentuales más que las mujeres en el trabajo comprendido en el SCN.



Elaboración propia Encuesta Multipropósito del DANE 2017.

Dentro del trabajo no comprendido en el SCN, existen tres categorías que se aproximan a la definición del cuidado de personas con discapacidad:

1. Apoyo a personas del hogar, definido como "el conjunto de actividades que incluye: aconsejar o consolar a personas del hogar, ayudar con tareas o trabajos escolares, acompañar a citas médicas, odontológicas, urgencias, terapias u otras atenciones en salud y/o llevar o traer a personas del hogar al sitio de estudio, trabajo o a eventos culturales deportivos o recreativos" (DANE)
2. Cuidado físico de personas del hogar, definido como "el conjunto de actividades que incluye: alimentar a una persona o ayudarlo a hacerlo, bañar o vestir a una persona o ayudarlo a hacerlo, suministrar medicamentos y/o hacer terapias o dar tratamiento a enfermedades". (DANE)
3. Cuidado pasivo (*estar pendiente*) a personas del hogar "(...) debe entenderse como la actitud de alerta, atención y preocupación por las actividades, estado anímico, de salud o necesidades de otra persona del hogar. Esta actividad puede ser presencial o no". (DANE).

La distribución porcentual de estas actividades en Colombia se estructura de la siguiente manera:

Apoyo a personas del hogar				Cuidado físico				Cuidado pasivo			
Año 2012 - 2013				Año 2012 - 2013				Año 2012 - 2013			
Grupos de Edad	Participación (%)			Grupos de Edad	Participación (%)			Grupos de Edad	Participación (%)		
	Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total
De 10 a 17 años	2.8	3.5	3.1	De 10 a 17 años	1.4	8.2	4.8	De 10 a 17 años	11.1	19.7	15.1
De 18 a 24 años	2.6	7.7	5.2	De 18 a 24 años	3.7	38.2	21.3	De 18 a 24 años	19.7	49.9	35.2
De 25 a 44 años	6.7	17.6	12.4	De 25 a 44 años	8.0	34.9	21.9	De 25 a 44 años	32.5	60.0	46.7
De 45 a 64 años	4.0	5.8	4.9	De 45 a 64 años	3.1	12.8	8.2	De 45 a 64 años	24.3	39.0	31.9
De 65 años y más	1.9	1.3	1.6	De 65 años y más	2.2	6.8	4.7	De 65 años y más	17.2	25.8	21.9

Año 2016 - 2017				Año 2016 - 2017				Año 2016 - 2017			
Grupos de Edad	Participación (%)			Grupos de Edad	Participación (%)			Grupos de Edad	Participación (%)		
	Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total
De 10 a 17 años	1.8	2.4	2.1	De 10 a 17 años	7.5	14.3	10.7	De 10 a 17 años	1.2	6.4	3.6
De 18 a 24 años	1.7	7.4	4.6	De 18 a 24 años	3.1	37.7	20.9	De 18 a 24 años	3.1	37.7	20.9
De 25 a 44 años	6.1	16.8	11.5	De 25 a 44 años	7.1	32.0	19.9	De 25 a 44 años	7.1	32.0	19.9
De 45 a 64 años	3.6	4.9	4.3	De 45 a 64 años	2.4	10.9	6.8	De 45 a 64 años	2.4	10.9	6.8
De 65 años y más	1.1	1.4	1.3	De 65 años y más	1.4	5.4	3.6	De 65 años y más	1.4	5.4	3.6

2. Las actividades de cuidado impiden el acceso al mercado laboral remunerado

Las actividades de cuidado no cuentan con condiciones laborales adecuadas. Lo anterior, ocurre debido a que: 1. Suelen ser labores no remuneradas y 2. Son labores que no siempre pueden separarse de las propias del ámbito doméstico.

Los colombianos invierten diariamente 5 horas 42 minutos en trabajos no comprendidos en el SCN. Esto significa que los colombianos invierten el 23.75% de su tiempo en trabajo no remunerado. Al no recibir un pago equivalente, no se permite que se disfrute de las mismas garantías de los trabajos formales, tales como salario, seguridad social asociada al trabajo, vacaciones y tiempo libre, pensión y programas de retiro, entre otras.

La situación se dimensiona teniendo en cuenta que, según el DANE, para el 2017 el tiempo en "Cuidado pasivo (*estar pendiente*) a personas del hogar" toma más tiempo en las mujeres. En esta actividad, las mujeres en la edad de 25 a 44 años usan en promedio diariamente hasta tres horas más que los hombres. Esto implica que no solo las labores han sido feminizadas, sino que las llevan a cabo mujeres que se encuentran en edad productiva. Asimismo, el tiempo diario promedio que las mujeres colombianas gastan en actividades de cuidado, es mayor que el de los hombres.



Elaboración propia. Cifras tomadas de Dane - Enut 2017

A partir de esto, se puede inferir que la disponibilidad del tiempo de las personas que realizan actividades de cuidado para participar en el ámbito laboral remunerado, está sujeta al uso del tiempo de actividades que se llevan a cabo en lo doméstico. A su vez, como el uso del tiempo en cuidado es de un promedio de 5,7 y 6,5 horas, se limita la cantidad de tiempo disponible para llevar a cabo actividades de trabajo

De 10 a 17 años	1,8	2,4	2,1	De 10 a 17 años	1,2	6,4	3,6	De 10 a 17 años	7,5	14,3	10,7
De 18 a 24 años	1,7	7,4	4,6	De 18 a 24 años	3,1	37,7	20,9	De 18 a 24 años	12,8	44,8	29,3
De 25 a 44 años	6,1	16,8	11,5	De 25 a 44 años	7,1	32,0	19,9	De 25 a 44 años	24,3	52,3	38,6
De 45 a 64 años	3,6	4,9	4,3	De 45 a 64 años	2,4	10,9	6,8	De 45 a 64 años	15,2	27,2	21,5
De 65 años y más	1,1	1,4	1,3	De 65 años y más	1,4	5,4	3,6	De 65 años y más	10,5	16,4	13,7

Elaboración propia con datos del DANE - ENUT 2012-2013 y 2016-2017. Subrayado propio.

De lo anterior, se evidencia que existe una brecha de género en cuanto a las labores que tienen relación con el apoyo y el cuidado y que permanece a través de los años. Ello implica que las dinámicas del cuidado, amplían la brecha económica y de oportunidades entre las mujeres y los hombres. En las tres categorías de actividades de trabajo no comprendido predomina la participación de las mujeres con 41,4 puntos porcentuales más que lo hombres.

Así mismo, no se encuentran cambios en la tendencia de que la mujer es quien más trabaja en labores de cuidado, por lo cual se puede asociar que son ocupaciones que han sido feminizadas, reproduciendo el problema de la desigualdad entre géneros.

En 2006, la OIT expresó su preocupación frente a este tema debido a que el trabajo de cuidado de las mujeres en muchas ocasiones no era reconocido por la comunidad, ni por las propias mujeres como trabajo. Adicionalmente también advirtió que el tiempo de ocio de las mujeres es más reducido que el de los hombres (OIT, 2006, Pp. 2-6). En Colombia, las mujeres gastan entre media hora y una hora menos que los hombres en actividades personales, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo -ENUT- del 2017.



Elaboración propia con cifras tomadas de DANE - ENUT (2017)

remunerado. Como se explicó anteriormente, una característica importante del trabajo de cuidado es que sus tareas, al desarrollarse en el ámbito doméstico, no suelen traer consigo límites de tiempo.

3. Estas actividades pueden generar problemas de salud para quien las asume

La experiencia de atender a personas con diversidades físicas y/o psicológicas incide en la calidad de vida de quien brinda el apoyo, especialmente en el ámbito de lo psicológico, lo físico y lo social (Tunajek, 2010, Schulz R & Beach S, 1999). A esto se le ha denominado "el síndrome del cuidador" y tiene consecuencias mentales relacionadas con el *burnout* e incluso físicas.

Según diversos estudios (Goode, Haley y Roth, 1998, Rodríguez del Álamo, 2002) la sobrecarga de la persona que realiza actividades de cuidado, puede resultar en estrés crónico debido a las condiciones del trabajo. A su vez, dependiendo de las diferencias individuales, pueden desarrollarse actitudes y sentimientos tales como desmotivación, depresión, angustia, irritabilidad y trastornos psicósomáticos, entre otros.

Se encuentran también posibles afectaciones en lo físico, como fatiga, dificultad para dormir y menos energía para las actividades diarias, entre otras. En materia de comportamiento, pueden registrarse conductas de aislamiento social, soledad emocional (el sentimiento de carecer de relaciones íntimas y cercanas) y la soledad social (que resulta de una integración inadecuada con las redes sociales o rechazo por parte de la comunidad).

En el mismo sentido, las doctoras Castaño-Mora y Canaval-Erazo, señalan: "Este hecho cobra relevancia, si se tiene en cuenta el reciente fenómeno de traslado de responsabilidad que el Sistema de Salud ha venido efectuando de manera paulatina, en el que se desplaza el cuidado de manos formales hacia cuidadores familiares o amigos, en condición de informalidad. Guerra y Hernández, en su estudio sobre cuidadores de personas con demencia, refieren que dicha condición genera una carga emocional experimentada en términos de estrés y depresión, 89% de los participantes presentaron afectación psicológica, 80% sentimientos de estar bajo presión y 67% de infelicidad o depresión. El efecto puede ser tan severo que el 23% de la muestra tuvo que abandonar sus empleos". (Castaño-Mora, Y & Canaval-Erazo, G. 2015, P.p. 3). En conclusión, las actividades de cuidado generan problemas de salud a quien las asume.

4. Se generan círculos viciosos que perpetúan la pobreza

Las actividades de cuidado tienen costos de tipo económico para quienes las realizan. Las erogaciones inmediatas para quien presta asistencia incluyen los

costos de profesionales de atención domiciliaria, alimentos, transporte y gastos médicos (Morris, 2014, pg. 590 - 592).

Estos costos, sumados a la falta de un trabajo remunerado y/o empleos de tiempo parcial, conducen a consecuencias económicas adversas a largo plazo para quienes prestan sus servicios, pues además de afectar el ingreso económico de quienes brindan el cuidado, se limita la oportunidad de contribuir a la seguridad social y participar en los planes de pensiones de los trabajadores (Morris, 2014, P.p 590 - 592).

2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO

Actualmente en Colombia no existe una regulación legal de la figura del cuidador. Sin embargo, a nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

"(...) En relación con la atención de cuidador, es decir, aquella que comporta el apoyo físico y emocional que se debe brindar a las personas en condición de dependencia para que puedan realizar las actividades básicas que por su condición de salud no puede ejecutar de manera autónoma, se tiene que ésta no exige necesariamente de los conocimientos calificados de un profesional en salud". (Corte Constitucional, sentencia T-065 de 2018). (subrayado fuera del texto).

"Una figura diferente es el cuidador de personas en situación de dependencia, que se entiende como aquel que realiza una actividad social, de ayuda y acompañamiento a quienes se hallan en total situación de dependencia. (...) Las actividades desarrolladas por el cuidador, según lo anterior, no están en rigor estrictamente vinculadas a un servicio de salud, sino que le hacen más llevadera la existencia a las personas dependientes en sus necesidades básicas y, además de la ayuda y colaboración que les prestan, les sirven también en algún sentido como soporte emocional y apoyo en la difícil situación en que se encuentran. El cuidador facilita, además, que en la mayor medida posible el paciente tenga y disfrute de los espacios que gozan la generalidad, como, por ejemplo, la realización de actividades manuales o lúdicas, de distracción y recreación, de deporte, etcétera" (Corte Constitucional, sentencia T-096 de 2016). (subrayado fuera del texto).

"Dentro de la familia, entendida como núcleo esencial de la sociedad, se imponen una serie de deberes especiales de protección y socorro recíproco, que no existen respecto de los restantes sujetos que forman parte de la comunidad. En efecto, los miembros de la pareja, sus hijos y sus padres, y, en general, los familiares más próximos tienen deberes de solidaridad y apoyo recíproco, que han de subsistir más allá de las desavenencias personales (C.P. arts. 1, 2, 5, 42, 43, 44, 45, 46)" (Corte Constitucional, sentencia T-801 de 1998). (subrayado fuera del texto).

"La Constitución, establece el principio de solidaridad social como parte fundante del Estado social de derecho, artículo 95 numeral 2, según el cual es deber de todas las personas responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, y cuya primera manifestación, sin lugar a dudas, ha de darse entre los miembros de la familia, en caso de necesidad de uno de sus integrantes". (Corte Constitucional, sentencia T-1079 de 2001). (subrayado fuera del texto)

"Cabe aclarar que tales deberes de solidaridad no obligan a sacrificar el goce de las garantías fundamentales de aquellos familiares cercanos (cuidadores) en nombre de los derechos de las personas a quienes deban socorrer. No obstante, si los obligan a no tomar decisiones que, con pleno desconocimiento del principio de solidaridad social y familiar, comprometan sin un motivo suficiente y proporcionado los derechos fundamentales de los sujetos objeto de protección (...). En resumen, el principio de solidaridad atribuye a los miembros de una sociedad el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna. Deber que a su vez contiene un mayor grado de fuerza y compromiso cuando se trata de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, debido a los padecimientos propios de su edad o a las enfermedades que los agobian, y que por tanto no están en capacidad de proveer su propio cuidado, requiriendo de alguien más que les brinde dicho cuidado permanente y principal, lo cual, al no constituir una prestación de salud, no puede ser una carga trasladada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues ello en principio constituye una función familiar, y subsidiariamente un deber en cabeza de la sociedad y el Estado, quienes deberán concurrir a su ayuda y protección cuando la competencia familiar sea de imposible observancia" (Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2014). (subrayado fuera del texto).

De los planteamientos de la Corte Constitucional se puede concluir que: 1. Se habla de la figura del cuidador. 2. Reconoce que la discapacidad no se limita al tema de salud. 3. Establece, que en virtud del principio de solidaridad, el primer obligado en el cuidado de las personas con discapacidad, es la familia. y 4. Señala que el deber de solidaridad de la familia no se exige cuando las actividades de cuidado implican el impedimento del goce de las garantías fundamentales.

Con respecto a lo anterior, hay que señalar que:

1. Se hace necesario que el concepto de "cuidador" sea entendido bajo el modelo social con enfoque de derechos humanos, acorde con las responsabilidades internacionales adquiridas por el Estado.

2. Se destaca que la Corte no limita el concepto de cuidado a temas de salud, con lo cual adopta el modelo integral de la discapacidad establecido en la Convención de sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3. A nivel internacional, el cuidado de las personas con discapacidad tiende a ser desarrollado como una política pública estatal, donde el Estado es un obligado principal y no subsidiario de la atención de este segmento poblacional. En ese sentido, en el siguiente cuadro puede evidenciarse el contenido de los sistemas de atención en diferentes países miembros de la Unión Europea:

A. Apéndice: Resumen de los Sistemas de Dependencia existentes en los Países de la UE analizados

	Situación legal	Servicios ofertados	Financiado por
Austria	Ley Federal de 1993; acuerdo entre el Estado y las provincias	Asignación (por estado) Servicios sociales (por provincia): - cuidados en instituciones - cuidados en el domicilio	Mediante impuestos 1,3% del PIB / 3.700 millones de euros
Dinamarca	Ley de los Servicios Sociales (y sus respectivas modificaciones)	Asistencia permanente en el domicilio o en residencia, normalmente gratuita	Impuestos locales y subvenciones globales del estado 1,8% del PIB / 4.300 millones de euros
Finlandia	Regulación por el Estado. Las Provincias se ocupan de la calidad y la accesibilidad	Asistencia gratuita en centros institucionales o en el domicilio	Impuestos municipales y nacionales 1,9% del PIB / 3.400 millones de euros
Francia	Ley Estatal de 1997: Estado responsable de mejorar los servicios (calidad y cantidad). Las provincias definen y planifican la política y financiación	Servicios de asistencia en residencias y en el domicilio; ayuda a cuidadores informales	Mixto: financiación mediante impuestos; contribución (seguridad social del empresario) y copago de familias. 1,5% del PIB / 29.000 millones de euros
Alemania	Ley Estatal de 1995; el Estado es responsable, pero las provincias se encargan de los gastos de seguro y de los pagos	Asignación económica directa, residencias y centros de día. las residencias pertenecen al sector privado pero la calidad la controla el Estado	Basado en seguros; parcialmente público (pagado por el empresario y el empleado), parcialmente privado 1,0% del PIB / 25.000 millones de euros
Irlanda	No existe un marco legal específico	Asistencia institucional Apoyo prestado por la comunidad Compensación económica para los cuidadores	Recaudación central de impuestos 0,9% de PIB / 1.400 millones de euros
Italia	No existe un marco legal, grandes variaciones entre regiones	Servicios sanitarios Compensación económica Servicios de asistencia social	Recaudación de impuestos y copago 1,7% del PIB / 26.000 millones de euros
Portugal	Red nacional para Cuidados Continuos Integrados de 2006	Servicios sociales típicos, Asignación económica directa únicamente para pensionistas	Ministerio de Sanidad y copago 0,1% del PIB / 200 millones de euros

España	Ley Estatal de 2006; el Estado regula aspectos generales y las Comunidades elaboran desarrollan Planes Regionales	Servicios de Prevención y promoción de la autonomía, teleasistencia, centros de día, ayuda a domicilio, residencias (servicio predomina sobre prestación económica)	Nivel básico fijado por el gobierno; Convenios entre Estado y Comunidades; Copago 0,7% del PIB / 7.400 millones de euros
Suecia	Ley de los Servicios Sociales promulgada por el Estado; las provincias elaboran el plan con las asignaciones	Ayuda independiente para cada persona a través de muy diversos servicios sociales; Cubiertos posibles gastos excepcionales de gran cuantía	Financiado con impuestos; 3,5% del PIB / 13.000 millones de euros
Países Bajos	Gobierno central dicta la ley; las provincias organizan la asistencia	Asistencia personal y de enfermería y ayudas económicas; Cubiertos gastos excepcionales	Impuestos y copago 3,5% del PIB / 21.000 millones de euros
Reino Unido	Green Paper de 2009 marco nacional. Variabilidad según municipalidades	Ayudas económicas; Residencias, ayuda a domicilio, centros de día, servicios en Comunidad	Impuestos estatales y locales, además de cargos al usuario 0,8% del PIB / 17.000 millones de euros

Gráfico tomado del documento "Situación de los Sistemas de Atención a la Dependencia en la Unión Europea: Eureka Management Development Programme", Fundación Caser para la Dependencia, Situación de los Sistemas de Atención a la Dependencia en la Unión Europea, Proyecto Final del Programa Europeo de Formación: EUREKANS MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAMME. (https://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/adjuntos/informe-sistemas-de-atencion-a-la-dependencia-en-la-ue-versioon-espanol_0.pdf)

De acuerdo con lo anterior, aunque se reconocen los límites presupuestales para el paso a un sistema de apoyo basado en una política pública a cargo del Estado, se considera pertinente iniciar un proceso gradual de reconocimiento de las obligaciones estatales sobre la materia, al menos, en aquellas medidas que no significan gastos para el Estado y que abren el camino hacia un sistema más acorde con las obligaciones adquiridas por el Estado en la Convención, en donde se establece que con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4, numeral 2).

En el mismo sentido, mediante concepto del Ministerio de Salud a este pre-proyecto de ley se manifestó: "De esta forma, si bien la iniciativa tiene un interés en la protección y la compensación social de las personas que prevén cuidado, es importante señalar la necesidad de generar una atención integral que supere procesos asistencialistas y que permita a quienes ejercen dicho oficio una serie de prestaciones sociales, entendidas como el tránsito por la ruta de programas y servicios para atender integralmente los diferentes desafíos que deben enfrentar las

familias cuidadoras y las personas sujetos de cuidado" (Min Salud, junio, 2019, P.p 4).

En ese escenario, el proyecto de ley establecerá medidas para: 1. Adoptar un modelo de apoyo a las personas con discapacidad que esté acorde con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de los derechos de las personas con discapacidad. 2. Visibilizar la actividad del cuidador de persona con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos. 3. Establecer medidas para promover la formación y certificación de quienes realizan actividades de cuidado a personas con discapacidad. 4. Adoptar medidas para promover la inserción laboral y productiva de quienes realizan actividades de cuidado no remuneradas a personas con discapacidad. 5. Adoptar otras medidas de enfoque diferencial, dirigidas a quienes prestan cuidado a personas con discapacidad.

3. JUSTIFICACIÓN DEL ARTÍCULO PROPUESTO

Principios generales

El artículo 1 establece los principios orientadores de la Ley, que deben servir para su interpretación y aplicación. Esto, los principios de respeto de la dignidad humana, la no discriminación, la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad.

Definiciones

El artículo 2 contempla una serie de definiciones con respecto a los conceptos de cuidado, cuidado no remunerado y cuidado remunerado; en los cuales se refleja el modelo social con un enfoque en derechos humanos, el cual pretende promover la autonomía de la persona con discapacidad.

De igual manera y a fin de cumplir en algunos aspectos con las obligaciones internacionales del Estado colombiano cuando a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se establece un plazo de seis (6) meses para que las entidades estatales adecuan sus normas internas a fin de adoptar un lenguaje que responda al modelo social de la discapacidad con enfoque en derechos humanos.

Celebración del día nacional del cuidador

Con el fin de visibilizar la labor de los cuidadores de personas con discapacidad, el 24 de julio de cada año en Colombia, se celebrará el día nacional del cuidador. Esta fecha, tiene un carácter simbólico, en la medida que el cuidado es una actividad que se ejerce veinticuatro (24) horas, los siete (7) días de la semana.

Sistema de Registro de localización, Caracterización e Identificación de los Cuidadores de Personas con Discapacidad

Con el propósito de identificar a la población que ejerce actividades de cuidado de personas con discapacidad, se determina la creación de un Registro de localización, Caracterización e Identificación de los Cuidadores de Personas con Discapacidad. Este Registro permitirá además, desarrollar políticas públicas dirigidas a este sector poblacional.

Deducción en la determinación del impuesto sobre la renta por contratación de cuidadores de personas con discapacidad, mediante teletrabajo

Se establece como beneficio tributario que los empleadores contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, que contraten a cuidadores de personas con discapacidad mediante la figura de teletrabajo, tienen derecho a deducir en el impuesto sobre la renta el 120% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a estas personas durante los años gravables en los que el empleado permanezca contratado por el empleador contribuyente. De esta forma se buscará incentivar la contratación de personas que realizan actividades de cuidado no remunerado. A su vez, al establecerse que las actividades laborales deben ejecutarse mediante teletrabajo, se busca promover la conciliación de actividades remuneradas con el cuidado no remunerado a personas con discapacidad.

Nuevos empleos públicos para cuidadores de personas con discapacidad

Se contempla que el cinco por ciento (5%) de los nuevos contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios o cualquier otra forma de vinculación laboral en una entidad pública que puedan realizarse mediante teletrabajo, deberán asignarse a cuidadores de personas con discapacidad. De esta forma, se buscará promover la conciliación de actividades remuneradas con el cuidado no remunerado a personas con discapacidad.

Teletrabajo para cuidadores de personas con discapacidad

Teniendo en cuenta lo señalado en la parte inicial de la exposición de motivos acerca del tiempo que se destina para actividades de cuidado y la imposibilidad que ello puede generar para la realización de actividades remuneradas, se establecen mecanismos para que quienes presten actividades de cuidado, puedan cumplir con sus actividades laborales a través de teletrabajo. Para ello se requiere pensar en estrategias que permitan la inclusión laboral de las personas que prestan esos cuidados para eliminación de barreras. Por sus características, se puede considerar que el teletrabajo es una herramienta para que accedan a un trabajo remunerado y digno.

En el mundo laboral contemporáneo, las empresas han venido flexibilizando la forma en la que contratan los servicios que requieren. En ese contexto, han aprovechado los avances informáticos para que se realicen actividades propias del quehacer de la empresa de manera remota. La OIT define el teletrabajo como "el trabajo a distancia (incluido el trabajo a domicilio) efectuado con auxilio de medios de telecomunicación y/o de una computadora" (Tesauro OIT). Por su parte, en el ordenamiento colombiano, el artículo 2 de la Ley 1221 de 2008 define el Teletrabajo como "Forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo".

La independencia económica adquirida a través de las condiciones laborales, podría llegar a reducir los efectos de desgaste del síndrome del cuidador expuestos anteriormente. La OIT afirma que el teletrabajo puede traer consigo beneficios en el campo laboral y social de las personas, en tanto trae "un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida, una mejor capacidad para contrarrestar las responsabilidades profesionales y de cuidado, y más oportunidades de trabajo (OIT, 2016; Pp. 1; Traducción propia)".

En Colombia, el teletrabajo ha tenido un crecimiento constante y se ha consolidado como forma de trabajo durante los últimos 6 años. Según el Cuarto Estudio de Penetración del Teletrabajo en Empresas Colombianas realizado por la Corporación Colombia Digital y el Centro Nacional de Consultoría, para 2018 hay 122.278 teletrabajadores (2018). Esto representa un crecimiento considerable, en tanto que para el 2012, 31.553 trabajadores se encontraban bajo esta modalidad. El estudio referenciado, también presenta que en el país se ha triplicado el número de empresas que implementan el teletrabajo. Específicamente, en el 2012, 4.292 empresas utilizaban el mecanismo, mientras que para el 2018, 12.912 empresas lo incorporan a sus prácticas (Corporación Colombia Digital y Centro Nacional de Consultoría, 2018).

La OCDE destaca la regulación del Reino Unido (Ley de Trabajo Flexible de 2003), que otorga a padres con hijos menores de 6 años, o con niños con discapacidad menores de 18 años, el derecho a solicitar acuerdos de trabajo flexibles, entre ellos, el teletrabajo. Las disposiciones de esta ley se ampliaron en junio de 2014 y se incluyó a "los empleados con responsabilidades de cuidado de adultos" (OCDE, 2016), reconociendo así la necesidad de las personas que prestan servicios de apoyo personal a participar en el mercado laboral y su necesidad de equilibrar sus responsabilidades personales con sus actividades laborales.

<p>Como desarrollo de lo anterior, se adicionan dos párrafos al artículo 3 de la Ley 1221 de 2008 sobre teletrabajo, en donde se establece: 1. Que el Ministerio del Trabajo formulará una estrategia de incorporación al teletrabajo orientada al cuidador de persona con discapacidad, con enfoque en derechos humanos, a fin de que puedan conciliar el trabajo con las actividades de cuidado a sus familiares y 2. Que el Departamento Administrativo de la Función Pública reglamente el establecimiento de criterios de prevalencia para que los funcionarios públicos que ejercen actividades de cuidado puedan optar por la modalidad de teletrabajo.</p> <p>Flexibilidad en el horario laboral</p> <p>Con el fin de adoptar medidas conciliatorias entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, se establece que cuando el cuidador no remunerado de persona con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos, tenga a su vez, la calidad de trabajador y, deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho previa certificación de su condición, a flexibilidad horaria, a fin de realizar sus actividades de cuidado no remunerado.</p> <p>Emprendimiento para cuidadores no remunerados de personas con discapacidad</p> <p>Se adiciona el literal b del artículo 8 de la Ley 1014 de 2006, sobre emprendimiento, con el propósito de establecer que en los planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con el emprendimiento, se deberán establecer criterios que incentiven el emprendimiento por parte de las personas que se dediquen al cuidado no remunerado, como una manera de incentivar el desarrollo de actividades económicas de quienes, por ocuparse del cuidado, no pueden desarrollar otro tipo de actividades remuneradas.</p> <p>Creación del perfil ocupacional "cuidador de persona con discapacidad"</p> <p>El artículo 7 del Proyecto de Ley tiene como objeto ordenar la creación del perfil ocupacional "cuidador persona con discapacidad", con el propósito de promover la empleabilidad de los cuidadores. Por su parte, al señalar que el perfil debe tener un enfoque de derechos humanos, se busca que quienes presten estos servicios tengan competencias acordes con el modelo social de la discapacidad, que promueve la autonomía y que corresponde a las obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Así mismo, se establece que se deberá crear el catálogo de servicios que el cuidador de personas con discapacidad puede realizar de manera remunerada y se ordena al Departamento Administrativo de la Función Pública establecer las equivalencias de estas competencias para el sector público.</p>	<p>Formación en materia de cuidado personas con discapacidad</p> <p>Una de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano al adoptar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad consiste en promover la formación de los profesionales y el personal que trabaja con personas con discapacidad, respecto de los derechos reconocidos en la Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4, numeral 1, literal i). En esa medida, se establece que el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, deberá crear un programa de formación en cuidado a personas con discapacidad siguiendo el enfoque de derechos humanos.</p> <p>A fin de facilitar la participación de personas que actualmente ejercen actividades de cuidado, se establece que el mismo deberá estructurarse de manera tal, que pueda ser cursado en la modalidad online. Así mismo, se establece de manera expresa que se debe permitir la convalidación del conocimiento práctico con el que ya cuenta el cuidador.</p> <p>Evaluación y certificación de cuidador de personas con discapacidad</p> <p>Teniendo en cuenta que las personas que ya realizan actividades de cuidado pueden contar con los conocimientos prácticos y teóricos del programa de formación en materia de cuidado a personas con discapacidad, se contempla que el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, estructurará y pondrá en funcionamiento el procedimiento para evaluar y certificar las competencias laborales en materia de cuidado a personas con discapacidad. De esa manera, se ofrece una alternativa adicional para que los cuidadores puedan certificar sus conocimientos y posteriormente ejercer la actividad de manera remunerada.</p> <p>Prevalencia de cuidadores no remunerados para la prestación de actividades de cuidado a cargo de Entidades Prestadoras de Salud</p> <p>Con el propósito de cumplir la obligación internacional del Estado establecida en la Convención, consistente en promover la formación de los profesionales y el personal que trabaja con personas con discapacidad, respecto de los derechos reconocidos en la Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4, numeral 1, literal i) y para promover la empleabilidad del cuidador no remunerado, se consagra que cuando se determine la asignación de cuidador para una persona con discapacidad a cargo de una Entidad Prestadora de Salud, en las circunstancias que fueron determinadas previamente, se dará prevalencia en la contratación, a quien venía realizando las actividades de cuidador</p>
<p>sin remuneración, siempre que cuente con formación o certificación de "cuidador de persona con discapacidad".</p> <p>Este artículo, pretende disminuir los efectos negativos en materia económica de las actividades de cuidado no remuneradas, posibilitando el mejoramiento de las condiciones sociales del entorno familiar.</p> <p>La Corte Constitucional ha determinado en diferentes sentencias las circunstancias en las cuales el servicio de cuidado está a cargo de la familia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la persona que se encuentre en condiciones de debilidad manifiesta. 2. Que efectivamente se tenga certeza médica de que el sujeto dependiente solamente requiere que una persona familiar o cercana se ocupe de brindarle de forma prioritaria y comprometida un apoyo físico y emocional en el desenvolvimiento de sus actividades básicas cotidianas. 3. Que sea una carga soportable para los familiares próximos de aquella persona proporcionar tal cuidado. 4. Que a la familia se le brinde un entrenamiento o una preparación previa que sirva de apoyo para el manejo de la persona dependiente, así como también un apoyo y seguimiento continuo a la labor que el personal de apoyo realizará, con el fin de verificar constantemente la calidad y aptitud del cuidado. Prestación está que si debe ser asumida por la EPS a la que se encuentre afiliada la persona en situación de dependencia. <p>Si estas circunstancias no se llegan a presentar y se demuestra que la ausencia de capacidad económica se convierte en una barrera infranqueable para la familia, debido a que por esa causa no pueden acceder a un requerimiento de salud y se afecta la dignidad humana, la Corte ha establecido que el principio de solidaridad se traslada en cabeza del Estado que brindará el servicio de cuidado a través de las Entidades Prestadoras de Salud, EPS.</p> <p>Acceso a programas sociales del Estado</p> <p>Se establece que cuando el cuidador de persona con discapacidad no tengan ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación en la inscripción en los programas sociales del Estado y su inscripción en el régimen subsidiado. Con esta norma, se busca establecer una acción afirmativa a favor de los cuidadores, que ante la imposibilidad de realizar trabajos remunerados, carecen de acceso a salud y otros derechos.</p> <p>Educación en extra-edad de cuidadores de personas con discapacidad, con un enfoque de derechos humanos</p> <p>Se contempla que las secretarías de educación deberán desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes y de calidad, que</p>	<p>permitan a quienes prestan cuidado a personas con discapacidad, completar los ciclos de educación básica y media.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que los cuidadores cumplen una labor que les impide en muchos casos, tener un proyecto de vida propio. Es así, que el Sistema de Educación debe generar programas de educación extra-edad que promueva el desarrollo de competencias que les permita completar sus ciclos de formación.</p> <p>Transversalización en el sistema educativo del concepto del cuidado</p> <p>Con el fin de promover un conocimiento del concepto de cuidado con un enfoque de derechos humanos, se establece que el Ministerio de Educación Nacional, deberá impartir directrices a fin de incluir este concepto de manera transversal en los programas educativos en todos los niveles de formación.</p> <p>Participación en medios de comunicación</p> <p>Como medida para visibilizar las actividades de cuidador de persona con discapacidad, con enfoque de derechos humanos, se contempla que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión, generarán convocatorias conjuntas para que los canales de televisión pública, comunitaria y emisoras, puedan acceder a fondos públicos del Fondo de Comunicaciones, para la creación de programas culturales e informativos, que estén dirigidos a la visibilización e inclusión social de quienes prestan cuidado a personas con discapacidad.</p> <p>Creación de la Estampilla pro cuidadores de personas con discapacidad</p> <p>Se autoriza a las asambleas departamentales y a los concejales distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se denominará estampilla pro cuidadores de personas con discapacidad. Lo recaudado será dirigido al desarrollo de programas y estrategias a favor de los cuidadores de personas con discapacidad, con un enfoque en derechos humanos, en especial en las materias desarrolladas en la presente Ley.</p> <p>La sentencia C-1097 de 2001 define la estampilla "(...) como medio de comprobación idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos. Y en cualquier caso, <u>la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debiendo adherirse al respectivo documento o bien</u>". (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Por otro lado la misma sentencia establece: "(...) Sin perjuicio del principio de autonomía territorial las asambleas y concejos son titulares de facultades tributarias dentro de una escala jerárquica que erige en su cúpula al Congreso de la República. De suerte tal que con fundamento en los artículos 150-12, 338, 300-4, 313-4 de la Carta el Congreso goza de una condición soberana en materia tributaria,</p>

con las limitaciones inherentes al respeto de los derechos fundamentales y a lo dispuesto en los artículos 287, 294, 317 y 362 *ibidem*, sobre autonomía fiscal territorial, protección de los tributos territoriales, gravamen de la propiedad inmueble e intangibilidad de los bienes e ingresos de las entidades territoriales”.

Es así, que con la creación de la estampilla pro cuidadores de personas con discapacidad, se busca generar un canal de recursos a través del cual se pueda aportar al cumplimiento del objetivo de visibilizar a las personas que realizan actividades de cuidado, promover su formación, el acceso laboral, el emprendimiento y la generación de ingreso.

Aclaración sobre la facultad reglamentaria

Finalmente, se señala que las solicitudes de reglamentación establecidas en diferentes artículos de este proyecto, deberán ser entendidas como un exhorto a las entidades concernidas a reglamentar la materia, a partir del principio de colaboración armónica entre las ramas. De esa manera, el llamado a reglamentar no contraría lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre este particular.

4. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con la Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, se modifica el régimen de conflicto de intereses de los congresistas y, se introducen nuevas medidas en la materia, como la contenida en el inciso primero del artículo 3, que establece lo siguiente:

“Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así:
Artículo 291. Declaración de impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.”

Teniendo en cuenta la obligación plasmada en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar algunas posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si

algun Congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

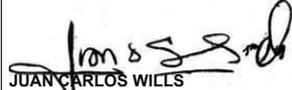
Como autores de este Proyecto de Ley, consideramos que su contenido y propuesta es de carácter general, sin embargo, las siguientes situaciones podrían llegar a constituir un conflicto de interés:

- a. Se cuidador de una persona con discapacidad.
- b. Ser una persona con discapacidad que requiera de cuidador.
- c. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea cuidador de una persona con discapacidad.
- d. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea una persona con discapacidad que requiera de cuidador.

En esta medida, si algún Congresista concluye que está inmerso en alguna de estas posibles causales o considera que existe otra circunstancia por la cual deba declararse impedido para la discusión y votación de este Proyecto de Ley deberá presentar su impedimento de forma oportuna y por escrito para que el Presidente pueda ponerlo a consideración de la Comisión o de la Plenaria, según corresponda.

Cordialmente,

	
JOSÉ DANIEL LÓPEZ Representante a la Cámara por Bogotá Autor	ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara por Bogotá Autora
	
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República	ARTURO CHAR CHALJUB Presidente Congreso de la República

	
TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño	CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara por el Departamento del Cesar.
	
RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República	JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República
	
ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara por el Tolima	IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA
	
AYDEE LIZARAZO CUBILLOS Senadora de la República Partido Político MIRA	RICHARD AGUILAR VILLA Senador de la República
	
JUAN CARLOS WILLS Representante a la Cámara por Bogotá	CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República

	
LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República	JUAN DIEGO ECHAVARRÍA Representante a la Cámara
	
EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ Representante a la cámara por Bogotá	JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

REFERENCIAS

- Carbonell Aparici, G. (2017). "El asistente personal para una vida independiente: una figura en construcción the personal assistant for an independent living: a figure under construction" (pp. 110-112).
- Castaño-Mora, Y & Canaval-Eraza, G. (2015). "Resiliencia del cuidador primario y mejoría clínica de personas con enfermedad mental en cuidado domiciliario" <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v11n2/v11n2a21.pdf>
- Corporación Colombia Digital y el Centro Nacional de Consultoría. (2018). *Cuarto Estudio de Penetración del Teletrabajo en Empresas Colombianas*. http://teletrabajo.gov.co/622/articles-75985_archivo_pdf_estudio_teletrabajo.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo –ENUT*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Fundación Caser. (s.f.). *El papel del cuidado informal en la atención a la dependencia: ¿cuidamos a quiénes cuidan?* https://sitios.dane.gov.co/enut_dashboard#!/
- Ministerio de Salud. (2018). Sala Situacional de las personas con Discapacidad <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sal-a-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf>
- Ministerio de Salud. (2019) Concepto de proyecto de ley "Por medio de la cual se promueve la formación, el acceso laboral y el emprendimiento de quienes prestan apoyo personal a personas con discapacidad, bajo un enfoque de derechos humanos, se adicionan dos parágrafos al artículo 3 de la Ley 1221 de 2008, se adiciona el artículo 8 de la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones"
- Morris, J. (2014). Explaining the Elderly Feminization of Poverty: An Analysis of Retirement Benefits, Health Care Benefits, and Elder Care-Giving <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1151&context=ndjlepp>. Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy
- National Center for Biotechnology Information. Experiences of Loneliness Associated with Being an Informal Caregiver: A Qualitative Investigation <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5395647/>
- OCDE. (2011). The Future of Families to 2030. <https://www.oecd.org/futures/49093502.pdf>
- OCDE. (2016.) Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family. <https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Background-Workplace-Flexibility.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2006). *Gender Equality, Work and Health: A Review of the Evidence*. En: <http://www.who.int/gender/documents/Genderworkhealth.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo – OIT- *Tesaurus* <http://ilo.multites.net/defaultes.asp>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2016). Global Dialogue Forum on the Challenges and Opportunities of Teleworking for Workers and Employers in the ICTS and Financial Services Sectors. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_534047.pdf
- Organización Mundial de la Salud - OMS- .(2017). *Evidence profile: caregiver support*. En: <http://www.who.int/ageing/health-systems/icope/evidence-centre/ICOPE-evidence-profile-caregiver.pdf>
- Ospina Ramírez M, (2018) "El reconocimiento de la capacidad jurídica dentro del contexto de la igualdad: una asignatura pendiente en el Estado colombiano", Bogotá (Universidad Externado de Colombia).
- Programa Europeo de Formación "Situación de los Sistemas de Atención a la Dependencia en la Unión Europea: Eurekans Management Development Programme", Fundación Caser para la Dependencia, Situación de los Sistemas de Atención a la Dependencia en la Unión Europea, Proyecto Final del Programa Europeo de Formación: EUREKANS MANAGEMENT

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la política pública de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020

"por medio de la cual se crea la política pública de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO. Por medio de la presente ley se crea la política pública de cultura ciudadana para Colombia buscando que la acción de gobierno armonice el progreso individual con la consecución del bien común.

Artículo 2. ALCANCE. Las iniciativas de cultura ciudadana crearán condiciones institucionales, estratégicas, financieras, sociales y de participación ciudadana para el fomento de cambios voluntarios de conocimientos, actitudes, emociones, percepciones y prácticas para alcanzar la convivencia pacífica, la valoración y promoción de las diferencias, la construcción y apropiación social y cultural del territorio elevando el sentido de pertenencia de los ciudadanos, la sostenibilidad de las formas de vida, y el cuidado y respeto de lo público como un bien común.

Artículo 3. OBJETIVOS. Los objetivos de la política pública son:

- Disminuir los índices de homicidios, protegiendo la vida: la vida es sagrada.
- Fortalecer la autorregulación, mutua-regulación y la apropiación de la ley por medio de la explicación y discusión de su contenido.
- Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales.
- Promover la cultura tributaria.
- Impulsar el desarrollo humano y la convivencia.
- Legitimidad institucional.
- Fortalecer la armonización entre lo moralmente válido por el individuo, lo culturalmente aprobado y legalmente permitido.
- Generar pertenencia a las ciudades y municipios.
- Mejorar la participación comunitaria y la regulación de la administración.
- Apuntar a la generación de credibilidad en los ciudadanos, en las instituciones, las normas, el servicio público y los gobernantes.
- Aumentar el capital social en Colombia.
- Construir confianza y diálogos diversos.

DEVELOPMENT PROGRAMME). [https://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/adjuntos/informe_sistema de atencion a la dependencia en la ue. version inqles.pdf](https://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/adjuntos/informe_sistema_de_atencion_a_la_dependencia_en_la_ue_version_inqles.pdf)

- Tunajek, S. (2010). *Understanding Caregiver Stress Syndrome*. En: [https://www.aana.com/docs/default-source/wellness-aana.com-web-documents-\(all\)/understanding-caregiver-stress-syndrome.pdf?sfvrsn=5b224bb1_2](https://www.aana.com/docs/default-source/wellness-aana.com-web-documents-(all)/understanding-caregiver-stress-syndrome.pdf?sfvrsn=5b224bb1_2)

Sentencias consultadas

- Corte Constitucional, sentencia T-801 de 1998.
- Corte Constitucional, sentencia T-1079 de 2001.
- Corte Constitucional, sentencia C-1097 de 2001.
- Corte Constitucional, sentencia T-023 de 2013.
- Corte Constitucional, sentencia T-154 de 2014.
- Corte Constitucional, sentencia T-096 de 2016.
- Corte Constitucional, sentencia T-065 de 2018.

m. Impulsar el desarrollo humano y la convivencia entre personas diferentes y contradictorias.

Artículo 4. DIMENSIONES. Las dimensiones de la política pública serán:

- Cultura de la legalidad
- Regulación, autorregulación y regulación mutua
- Cultura tributaria
- Participación en los asuntos públicos
- Organización social
- Seguridad
- Violencia intrafamiliar
- Confianza
- Acuerdos
- Solidaridad
- Capital social
- Autocuidado

Artículo 5. PRINCIPIOS. Los principios de la cultura ciudadana son los siguientes:

- Diversidad de enfoques y modos de hacer: Las iniciativas de cultura ciudadana deberán contemplar distintas formas de pensar e implementar lo cultural en la construcción de tejido social, la convivencia, las sociabilidades y el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos.
- Transversalidad: Las iniciativas de cultura ciudadana favorecerán las condiciones para que el componente cultural de la ciudad sea transversal en los distintos instrumentos y acciones de política y de la gestión pública.
- Ámbitos de intervención: Las iniciativas de cultura ciudadana establecerán metodologías y escenarios de participación para definir los aspectos de la vida social a intervenir para la transformación cultural, de acuerdo con la información disponible sobre las problemáticas de la ciudad, la experiencia ciudadana y las orientaciones de los planes de desarrollo distritales.
- Enfoque estratégico: Las iniciativas de cultura ciudadana promoverán el diseño e implementación de estrategias de transformación que aborden los problemas culturales de la ciudad en su integridad y en su conexión con otras dinámicas sociales y políticas, y que articulen distintos tipos de acciones pedagógicas, comunicativas y ciudadanas.
- Innovación social: Se comprenderán las iniciativas de cultura ciudadana como una herramienta de experimentación social y comunitaria que propicie nuevas relaciones entre las personas, y de éstas con las instituciones;

nuevos escenarios de cohesión social, y el cumplimiento de los deberes ciudadanos y el ejercicio de los derechos y las libertades.

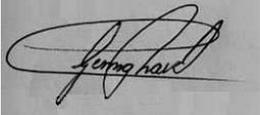
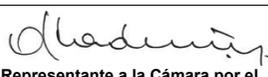
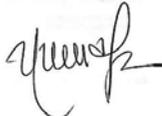
- Ciudadanía activa: Las iniciativas de cultura ciudadana considerarán al ciudadano como sujeto creador y líder de la transformación cultural en la ciudad y corresponsable de su sostenibilidad. La política reconocerá y fomentará las iniciativas de transformación cultural de la ciudad y su organización social.
- Gestión Institucional: La formulación, la implementación y el seguimiento de estas iniciativas contarán con escenarios de gestión intersectorial. La política pública promoverá modelos y formas efectivas para la articulación de agentes públicos, técnicos, académicos y ciudadanos, del nivel local, distrital y nacional, para la transformación cultural.

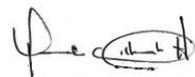
Artículo 6. CULTURA CIUDADANA DESCENTRALIZADA. Las entidades del orden territorial deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo el componente de cultura ciudadana, siguiendo los estándares que para este propósito definan las carteras responsables del tema. En todos los escenarios, en esta transformación, deberán incorporarse los componentes asociados a transformación pacífica de conflictos, respeto por las normas, seguridad vial, respeto por lo público, protección de la vida, respeto de acuerdos, respeto a la diferencia, construcción de confianza interpersonal e institucional.

Artículo 7. OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO. Créese a nivel nacional el concurso *Obras con saldo pedagógico*: El concurso se desarrolla en parques, zonas recreativas, caminos peatonales, pasarelas, bulevares, fachadas y pequeñas plazas, en espacios públicos construidos y naturales en los diferentes entes territoriales.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional definirá las bases del concurso en convenio con las entidades territoriales y asignará los recursos correspondientes para su desarrollo a cabalidad y premiación.

Artículo 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante Partido Polo Democrático Alternativo	 EDWARD DAVID RODRIGUEZ Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático
 Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Cambio Radical	 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U
 HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 RODRIGO ROJAS Representante a la Cámara

	Partido Liberal Colombiano
 MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido de Unidad Nacional-PARTIDO DE LA U	 CÉSAR ORTIZ ZORRO Representante a la Cámara por Casanare Alianza verde
 KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara por Boyacá Partido MAIS	 FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de la presente ley es crear la política pública de cultura ciudadana que comprende la formación ciudadana con la cual todos aprendamos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; y la formación de ciudad, en donde la gestión colectiva preserve el patrimonio común y lo enriquezca para bien de todos.

Por cultura ciudadana, que será la columna vertebral de la política, se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.

2. FACULTAD DEL CONGRESO

Expresa la Carta Política, que es el Constituyente Delegado, quien está facultado para reformar y crear Leyes, de igual forma, se le autoriza para modificar el diseño Constitucional, a través de reformas debidamente presentadas.

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

3. CONTEXTO

En lo fundamental el proyecto de ley plantea la construcción de cultura ciudadana en los colombianos, un cambio en los comportamientos y las actitudes relacionados con la principal dimensión.

El concepto de cultura ciudadana fue introducido en la segunda mitad de la década de los 90 como estrategia de política pública dirigida a hacer frente al caos urbano que entonces se presentaba en Bogotá en aspectos como convivencia, tránsito vehicular y peatonal, espacio público y medio ambiente. Además, en ese momento,

la ciudad presentaba las tasas de homicidio más altas de su historia, como secuela de las guerras del narcotráfico. (Informe Veeduría Distrital, 2016)

La primera definición del concepto de cultura ciudadana se presentó en el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá *Formar Ciudad*, en la administración de Antanas Mockus (1995-1998), allí se hizo énfasis su principal propósito pedagógico: cultura ciudadana “es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”¹. Este concepto se toma para el proyecto de ley.

La cultura ciudadana puede ser entendida de cuatro formas distintas que se complementan entre ellas.

“Como **enfoque**, ofrece una conceptualización y un método de lectura, comprensión y análisis de la realidad.

Como **diagnóstico**, identifica y define tendencias alrededor de conocimientos, actitudes y comportamientos que proporcionan líneas de base, permiten cuantificar metas, definir y priorizar intervenciones.

Como **estrategia**, constituye en una guía para la acción que busca intervenir sobre la cultura para cambiar percepciones, actitudes y comportamientos específicos.

Como **política pública**, es un conjunto de estrategias mediante las cuales los gobiernos o los colectivos ciudadanos pueden influir sobre la cultura para transformar o consolidar determinados comportamientos” (Informe Veeduría Distrital, 2016).

Explicando la idea subyacente en los programas de cultura ciudadana de sus dos administraciones distritales en Bogotá (1995-1998 y 2001-2004), el alcalde Antanas Mockus como introductor del concepto, señaló lo siguiente: “La innovación clave de cultura ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local o nacional puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación”².

¹ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.

² Mockus, Antanas, “Marco conceptual de cultura ciudadana”, en Antanas Mockus, Paul Bromberg, Rocio Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, Efraín Sánchez, “Guía Práctica de Cultura Ciudadana”, Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, junio de 2005, inédito.

Tomando en cuenta la afirmación de que los comportamientos que constituyen virtudes ciudadanas como la transparencia, la probidad, el rechazo de la corrupción, la defensa de lo público y el control social encierran elementos eminentemente culturales —y por consiguiente, contruidos socialmente—, es posible deducir que la forma más eficaz de combatir los comportamientos que las lesionan, o consolidar e impulsar aquellos que las favorecen, es apelar al cambio cultural, no sólo como complemento, sino más bien como alternativa a las medidas punitivas o legislativas.

El cambio cultural es uno de los procesos más complejos, lentos y difíciles en cualquier sociedad. Las costumbres, los hábitos, las reglas de conducta, los conocimientos y todas las demás manifestaciones de la cultura tienden a sedimentarse, institucionalizarse y arraigarse en la conciencia de los individuos y en lo que podría llamarse “conciencia colectiva”. Por eso son tan difíciles de cambiar. Sin embargo, la experiencia de Bogotá en las últimas dos décadas es testimonio de cómo una sociedad no solo puede cambiar sus costumbres, en algunos casos con extraordinaria rapidez sino, en verdad, transformar aspectos importantes de su cultura.

El comportamiento humano

Una forma frecuente en que se manifiesta la falta de armonía o divorcio entre la ley, la moral y la cultura es la “cultura del atajo tramposo”. A través de ella, las personas realizan acciones buscando obtener resultados a corto plazo sin importar las consecuencias a largo plazo, los riesgos en que incurran o las normas que lleguen a violar (“todo vale”) para lograr sus fines. Cuando no existe armonía entre la ley, la moral y la cultura y los sistemas de regulación no operan, en la conceptualización de cultura ciudadana, se habla de impunidad legal, moral y cultural.

La política pública de cultura ciudadana busca incentivar el capital social.

El concepto de capital social es un poderoso instrumento para interpretar el desarrollo de las sociedades, pues ofrece la posibilidad de proponer estrategias que trascienden de posturas reduccionistas, cuyas premisas igualan al desarrollo social con el crecimiento económico. En este sentido, el término hace énfasis “en cómo el desenvolvimiento de los vínculos comunitarios y sociales favorece el crecimiento económico y el desarrollo político” (Sudarsky, 2011). Bajo esta visión, se supera el postulado economista neoclásico que propone a los individuos como los únicos actores válidos de la vida social, en palabras de James Coleman (1990, p.301) “estos no actúan independiente, los objetivos no se definen por separado y los intereses no son totalmente egoístas”.

El capital social ha sido objeto de un prolongado y variado debate, por lo que su categorización transita de reflexiones en investigaciones sociales y económicas hasta el diseño de políticas públicas. El capital social surge de las asociaciones horizontales y por ello es definido como: “*aquellos elementos de la organización social como redes, normas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo*” (Putnam, 1993, p. 67).

BARCAS, EL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA.

La medición del capital social en Colombia comienza a considerarse a partir de la Constitución Política de 1991 con el Consejo Nacional de Planeación que buscó enriquecer el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno y los consejos territoriales de los departamentos y municipios. En 1994, en esta medida se introduce el concepto de capital cívico-institucional que contempló los ámbitos financieros, humanos y ecológicos. Así pues, en el desarrollo de las premisas participativas de la Constitución, el Gobierno formula su política de participación ciudadana y el desarrollo de la sociedad civil estableciendo la necesidad de medir el capital social para que el Estado y la sociedad tuviesen los insumos suficientes para desplegar políticas orientadas al desarrollo.

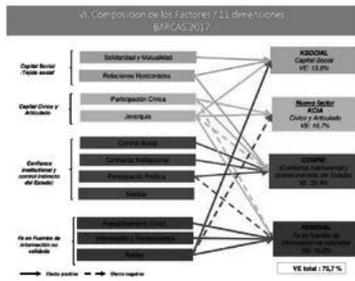
Derivado de esta coyuntura, en 1997, emerge el Barómetro de Capital Social (BARCAS) un instrumento de medición que recoge los diferentes componentes que la literatura científica señala hacen parte del capital social. De ahí que, en su estructura, reúna un conjunto de preguntas algunas de ellas provenientes de la Encuesta Mundial de Valores (EMV) que permite referenciar internacionalmente los resultados. Elementos que, para la más reciente medición efectuada entre 2017-2018, se agruparon en cuatro factores que son impactados positiva o negativamente por once dimensiones (Sudarsky, 2018).

El primer factor es el capital social en sí mismo que contiene dos dimensiones: “la confianza e intensidad de las relaciones con iguales (relaciones horizontales) y de forma generalizada en la sociedad (solidaridad y mutualidad)” (Sudarsky, 2018). El segundo factor es denominado *confie* que incluye las dimensiones de confianza institucional, el control de la sociedad sobre el Estado (control social), la participación política tanto la democracia participativa como la representativa y la confianza en medios de comunicación. El tercer factor es la “fe en fuentes de información no validadas o (FENOVAL)” que en la actual coyuntura se vincula al impacto del fenómeno la información falsa y la posverdad y tiene relación directa con dimensiones como: la transparencia de la información (qué tan buena es la

información que se necesita para participar), el republicanismo cívico (el ciudadano responsable de lo público que se opone al clientelismo y el particularismo) y las redes sociales en el ecosistema digital.

En el marco de la nueva medición aparece el cuarto factor llamado capital cívico y articulado (Kcia) que incluye las dimensiones de jerarquía (la confianza y membresía a las organizaciones que hacen mediación entre el centro y la periferia en una sociedad como la iglesia, partidos políticos, gremios, etc.) y participación cívica (que incluye la membresía activa o no activa en organizaciones voluntarias de la sociedad civil). Cabe destacar, en palabras de Sudarsky, que la aparición de este nuevo elemento es uno de los resultados más positivos pues "implica una sociedad civil independiente del Estado y no asociado con la esfera institucional" (2018 p.2).

La gráfica a continuación expone la estructura de las dimensiones y su impacto en los factores de Capital Social, dentro de la última medición del BARCAS.



PRINCIPALES RESULTADOS QUE ARROJA LA MEDICIÓN³

La imagen panorámica que revela el Barómetro de Capital Social en Colombia expone una sociedad con el índice **más bajo de Capital Social** en los últimos 20

³ Cabe destacar que esta medición se realizó entre octubre y diciembre de 2017. A su vez contó con una muestra nacional de 3188 encuestas dividida en 14 regiones: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Boyacá, Cauca, Huila, Cesar, Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre, Eje Cafetero, Norte de Santander, Orinoquia, Pacífico, Tolima y Valle del Cauca.

años, que confía menos en quienes lo rodean y presenta dramáticos niveles de desconfianza en las instituciones. Impera una lógica de atomización o exclusión social, por lo que el egoísmo y particularismo son los principales mecanismos al momento de resolver problemas colectivos. Adicional a ello se vislumbran unos medios de comunicación desacreditados y reemplazados por las redes sociales que son concebidas, por los ciudadanos, como los espacios de participación cívica, así como el reconocimiento ciudadano de la poca educación política que recibe⁴.

En el marco del primer eje de medición se evidencia un desolador suceso: la caída en un 106% del capital social (Ksocial), que pasa de un 0.281 en 2011 a un -0.017 en 2017. Esta cifra es la más baja y preocupante en el histórico de las mediciones de capital social en el país, pues revela que a la gente la sociedad no le importa y que sus relaciones no son recíprocas ni cooperativas sino que se limitan al oportunismo (con un aumento considerable del 131%). A esta circunstancia se suma el incremento del 20% de atomización, es decir, el porcentaje de ciudadanos que se sienten excluidos de la sociedad y que perciben que nadie los puede ayudar cuando tienen problemas. Lo anterior refleja el aumento de la delincuencia, la criminalidad, la falta de pago de impuestos y el incumplimiento de las leyes.

Por otro lado, en el ámbito de las relaciones entre iguales y la confianza interpersonal se visumbra un panorama más alentador ya que hay un incremento de la solidaridad horizontal de un 47% para 2017 (en especial la ayuda de los vecinos y compadres). No obstante, la solidaridad horizontal se ve afectada negativamente por la dificultad que señalan los ciudadanos de resolver problemas de forma colectiva, pues se presenta un aumento en la necesidad de un agente externo que intervenga en la solución del problema.

Estamos frente a un panorama donde los colombianos ven a su sociedad como un "sálvese quien pueda", pues aluden que la institucionalidad no los cubre, la cívica no los toca y en un 88% no se sienten representados políticamente. De ahí que en 2017 haya un aumento del 264% frente a 2011, en el porcentaje de ciudadanos a los que no le interesa que las reglas se apliquen a todos por igual, pues solo se preocupan por "cómo salirse con la suya" (Sudarsky, 2018).

Por su parte, frente a la medición de la confianza institucional y el control de la sociedad sobre Estado (confie), sobresale una caída de confianza en todas las instituciones, así como un aumento del 19% en la percepción de corrupción entre 2011 y 2017. Las instituciones con caídas más baja son: Congreso (-66%), gobierno departamental (-66%) y partidos políticos (-64%) que presentan en promedio un

⁴ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

0,94 de confianza, un valor casi imposible de empeorar. A su vez se destaca un descenso del 35% de confianza en los organismos de control del Estado y del 31% en la participación política; los más afectados son el eslabonamiento legislativo⁵ con una caída del 77% y las votaciones con una caída del 36%, más drásticas en Concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL).

En este sentido, se hace necesario señalar que el eslabonamiento legislativo que presentó dramáticos resultados (0 en el 88% del BARCAS) se erige como uno de los principales obstructores del capital social, pues impide que los ciudadanos se integren a la política y los asuntos públicos, al no conocer o tener un lazo de confianza con sus representantes (senadores, representante a cámara, concejales, ediles, entre otros). En consecuencia, se presenta un preocupante nivel de accountability, relacionado principalmente con una incongruente interpretación de la transparencia y la oferta de información, no solo es la publicación de los datos y cifras en portales de acceso público, sino es la creación y focalización de la audiencia a la que se dirige la información. Por lo que, es necesario que el funcionario público visibilice y desarrolle espacios de diálogo.

Considerando ahora, el conocimiento sobre los principales mecanismos de participación es claro señalar que los ciudadanos conocen o han utilizado especialmente los relacionados con los derechos individuales como la tutela (53%) y el derecho de petición (59%). Quienes se vinculan con la participación directa como el referendo, la consulta popular y plebiscito alcanzan un promedio del 23%, esto gracias a las coyunturas del proceso de paz y la consulta anticorrupción. Los mecanismos de participación deliberativa en los que destaca el cabildo abierto, las veedurías ciudadanas, los consejos de desarrollo rural, entre otros, suman un promedio de conocimiento y uso del 16% mientras que los mecanismos de participación del gobierno como las mesas de solidaridad, los consejos comunitarios y los acuerdos prosperidad presentan el 0%⁶.

No sobra destacar que frente al "deber ser del ciudadano", en Colombia se reconoce una falta de compromiso frente a lo público pues las personas no se responsabilizan por el éxito de su barrio, aceptan que no son educadas políticamente y manejan dinámicas egoístas y particularistas, así como estrategias clientelistas. En términos generales la sociedad colombiana reconoce sus fallas y manifiesta leves intenciones de transformación. Aunque se evidencian atisbos de doble moral, ya que el ciudadano reconoce que los otros están fallando, aunque no toma

⁵ El eslabonamiento legislativo se refiere a la confianza y cercanía que los ciudadanos tienen con sus representantes y se mide por las siguientes preguntas: ¿votó para?: ¿recuerda por cuál candidato votó?: ¿sabe si salió elegido?: ¿representante más cercano?

⁶ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

responsabilidad de su actuar político y ciudadano, "yo hago las cosas bien, los otros son los que se equivocan"⁷.

Finalmente, Sudarsky señala que estos resultados registran un estancamiento en la segunda ola de la democracia planteada por Avritzer (2002), donde la ciudadanía se termina de ejercer cuando se deposita el voto. Por tanto "cualquier recomendación que cree escenarios para aumentar el capital social y la confianza debe pasar por una reforma que permita a la ciudadanía saber a quién llamar a rendir cuentas y superar la ausencia del eslabonamiento legislativo" (2018)⁸.

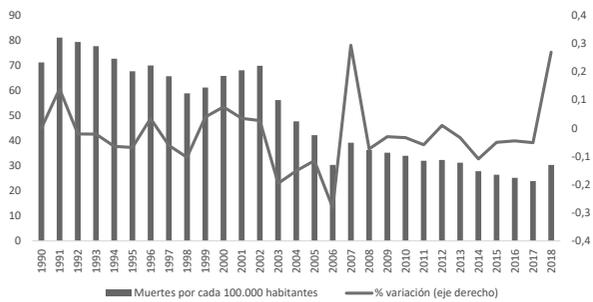
La política pública de cultura ciudadana debe priorizar la disminución de las tasas de homicidios.

La protección de la vida es un derecho fundamental de los colombianos y, por lo tanto, debe ser una prioridad para todos y cada uno de los gobiernos del país. En Colombia, desde hace ya 30 años nos encontramos con tasas de homicidio decrecientes, sin embargo, estos fatales eventos se han presentado con volatilidad, lo que significa que dicha disminución no es constante y más aún, acaban de presentar un punto de inflexión en el año 2018; por lo que es necesario que para este cuatrienio de Iván Duque, las vidas de los colombianos sean sagradas.

Además, teniendo en cuenta que dentro de los últimos 4 años 2014-2018, la tasa de homicidios se ha reducido en un 23%, la reducción propuesta por el gobierno parece ser inocua e insuficiente para los retos que el país asumirá en estos próximos años.

⁷ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

⁸ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>



Fuente: Medicina Legal

Política pública una alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos

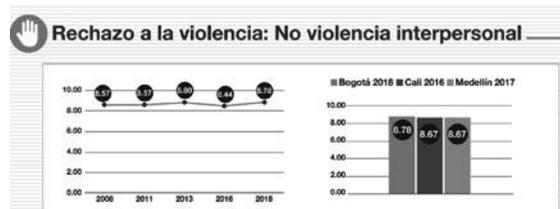
Una de las banderas de este gobierno es la lucha contra la corrupción. Es importante que se midan las consecuencias que este mal produce en todos los colombianos:

- Aumenta la desconfianza generalizada hacia las instituciones, lo que significa una pérdida de legitimidad frente a las entidades, y en el Estado como un todo.
- Las sociedades con altos índices de corrupción tienden a mostrar una mayor inequidad en la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, un pobre crecimiento económico.
- Genera sobrecostos en las obras, lo que significa un desperdicio de recursos públicos, que siempre serán recursos sagrados.
- Sobredimensión de los proyectos, que muchas veces no se gestionan teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, sino costos de transacción ajenos a los proyectos, que terminan siendo bienes públicos ineficientes e inequitativos.

Todo esto ha hecho que Colombia obtuviese el puesto 96 de 198 países, según el Índice de Transparencia Internacional (2017); y que dentro del Índice de Transparencia a nivel nacional del 2015-2016, cerca del 20% de las entidades nacionales se encuentren en nivel alto de corrupción, como por ejemplo el Ministerio de Justicia, de Transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública, la Aerocivil, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Agencia Nacional de Minería, la Fiscalía General de la Nación, y el Senado de la República entre otras entidades clave en la proliferación de la transparencia en el país.

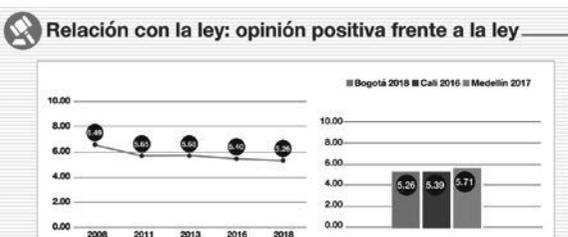
Datos de cultura ciudadana, según la última encuesta de cultura ciudadana.

Se observa una disminución en todas las justificaciones para usar la violencia, en especial cuando es en defensa propia o cuando es para defender propiedades o bienes. En el primer caso, el porcentaje de justificaciones pasó de 56% en 2016 a 32% en 2018. En el segundo caso, el cambio fue de 30% a 15%. El porcentaje de justificación para usar la violencia cuando se hace para responder una ofensa al honor disminuyó en un 6%. No se presentan cambios significativos en el pro-porcentaje de armas o frente al linchamiento o justicia por mano propia⁹.



Más personas afirman que la ley es una obligación impuesta por unos pocos

⁹ <https://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>



"Relación con la ley: disposición a obedecer la ley, al igual que en las justificaciones para usar la violencia, una de las categorías que presenta un mayor cambio es justificar desobedecer la ley para defender propiedades o bienes, ésta se redujo en 14 p.p. Otras dos opciones que presentan una disminución mayor al 6% son: 'Cuando es para ayudarle a la familia' y 'Para responder una ofensa al honor', la disminución fue de 9% y 7% respectivamente.

Relación con la ley: armonización de la ley con otros sistemas reguladores, teniendo en cuenta las preguntas ¿con qué frecuencia lo ordenado por la ley coincide con la costumbre? y ¿con qué frecuencia lo ordenado por la ley coincide con lo ordenado por su conciencia?. En el primer caso, más personas respondieron siempre o casi siempre pero en el segundo el porcentaje respecto a 2016 disminuyó. Sin embargo, el cambio porcentual es mayor en la primera pregunta que aumentó 3.7% mientras que en la segunda, la disminución fue de 2.2%.

Interacciones ciudadanas: no ocurrencia de situaciones conflictivas, El porcentaje de personas que reportó que durante el último año algún vecino puso música a un volumen excesivo o hizo mucho ruido disminuyó en un 6%. El cambio en las otras situaciones en mínimo (entre un 1% y 2%).

Interacciones ciudadanas: Coexistencia y diversidad, Por una parte se presentó una disminución en el rechazo a drogadictos del 4%, gente de nacionalidad distinta y gente de religión distinta. En el primer caso, el porcentaje de intolerancia pasó de 20% a 32%, en el segundo de 3% a 12% y en el tercer caso de 4% a 12%. También se observa un aumento en el

rechazo a políticos (4%) pero el rechazo a alguien reconocido como corrupto disminuye un 4%.

Percepción del otro: Confianza interpersonal, La confianza en general disminuyó 3% y ocurre igualmente en cada grupo por lo que se indagaron en la encuesta: vecinos, amigos, parientes y compañeros de trabajo. En este último caso es donde el cambio es mayor pasó de 55% en 2016 a 50% en 2018¹⁰.

Obras con saldo pedagógico: Desde este proyecto se iniciaron procesos de construcción de pequeños proyectos colectivos, de escala barrial, con metodologías participativas

"En el plan de desarrollo distrital *Formar Ciudad* (1995-1998) desde las prioridades de justicia social y cultura ciudadana y en el marco del proyecto político de ciudadanos en formación, el proyecto de Obras con Saldo Pedagógico, buscó construir una pedagogía colectiva apoyada en una cultura de la planeación, que permitiera "definir claramente las directrices de los procesos de construcción de la vida y el espacio público" (Ramírez, 1995).

Posteriormente, el plan de desarrollo distrital "Por la Bogotá que queremos" (1998-2001) planteó el objetivo de desmarginalización, con éste se adelantaron acciones de alto impacto para las zonas urbanas de periferia, bajo un esquema de coordinación de corte gerencial desde el despacho del Alcalde Mayor, donde cada empresa o entidad distrital ejecutaba lo correspondiente a su función urbana –vías, acueductos, parques, colegios, etc. Todas las acciones, apoyadas en el proceso de incorporación y reconocimiento de barrios, denominado legalización, que permitía en forma relativamente atomizada e individual por desarrollo, la actuación e inversión en estas zonas urbanas, mejorar la disposición de servicios públicos y la construcción de algunos equipamientos¹¹.

4. MARCO NORMATIVO DE CULTURA CIUDADANA.

El constituyente de 1991, adoptó en nuestro ordenamiento constitucional un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática, en este marco, son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

¹⁰ Datos encuesta ciudadana 2018. <https://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>

¹¹ Clemencia Escallón-Gartner, La reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década, Universidad de Los Andes, 2008.

<p>consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>En este sentido, el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (art. 70), y de incluir dentro de los planes de desarrollo económico el fomento a la cultura (art. 71); y por su parte, toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, respetar los derechos ajenos y propender al logro y mantenimiento de la paz (art.95).</p> <p>Adicionalmente lo largo de la Constitución Política encontramos otras disposiciones que nos permiten una aproximación del concepto de cultura ciudadana y que solamente interpretándose sistemáticamente podrán definirla, por lo cual, y sin ánimo de pretender incluir todos, a continuación, relacionamos los artículos más relevantes que comprendidos el uno con el otro sin relacionarse entre sí, contienen el fundamento de este Proyecto de Ley:</p> <p>ARTICULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</p> <p>ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <p>ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. (...).</p> <p>Aunque el país no tiene una ley puntual de fomento de cultura ciudadana, una primera aproximación al concepto de cultura ciudadana lo encontramos en la Ley General De Educación 115 de 1994, que establece entre los fines de la educación, "(...) 2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad".</p>	<p>La ley 397 de 1997 por medio de la cual se desarrollan los artículos 70, 71, 72 y demás artículos concordantes con la cultura de la Constitución Política define cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias" y señala que "la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas"; además de establecer una serie de fomentos y estímulos a la cultura y crear el Ministerio de la Cultura.</p> <p>En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se logró incluir avances en materia de cultura ciudadana dentro del trámite dado en el Congreso, que se relacionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción: De otro lado, el concepto de economía naranja hace referencia a bienes y servicios cuyo valor en muchos casos puede protegerse por los derechos de propiedad intelectual. Las actividades que conforman la economía naranja se pueden clasificar en desarrollos, productos o servicios que hacen parte de las artes y el patrimonio cultural material e inmaterial, las industrias culturales y las creaciones funcionales. En este sentido, la economía naranja se relaciona directamente con la garantía de derechos culturales y el estímulo a la creatividad cultural y el fomento de una cultura ciudadana comprometida con la inclusión y tolerancia a las diferencias de raza, nivel socioeconómico, lugar de nacimiento, afiliación política, religión y orientación sexual. • Estas acciones se apalancan en una institucionalidad ambiental moderna, coordinada entre la Nación, los departamentos, las regiones y los municipios, con una mayor educación y cultura ciudadana que valore la biodiversidad y dialogue con base en el conocimiento y la información. El Pacto por la Sostenibilidad materializa el principio de producir conservando y conservar produciendo. • Ambiental: Ahora bien, con el fin de superar los desafíos y dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad, se requiere la implementación integral de políticas públicas que partan de la premisa de producir conservando y conservar produciendo. Para lo anterior, los incentivos a la conservación y los pagos por servicios ambientales (PSA) surgen como mecanismos para reconocer las acciones de conservación; y la bioeconomía, la economía forestal, el turismo sostenible y los negocios verdes, como alternativas productivas que permiten el uso sostenible del capital natural. Así mismo, este esfuerzo requiere el fortalecimiento de la
<p>educación ambiental, la apropiación social de los territorios y de la cultura ciudadana sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad vial: Objetivo 1. Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura de transporte y de los vehículos, y construir una cultura ciudadana de corresponsabilidad y autorregulación para una movilidad segura. • Modelos pedagógicos: Impulso de modelos pedagógicos de cultura ciudadana para la movilidad. MinTransporte, en coordinación con las autoridades territoriales, fomentará la educación de los actores de la movilidad para el uso de infraestructura y servicios en los diferentes modos y medios, considerando la prevención de la violencia de género, riesgos del uso del transporte ilegal y el control a la evasión del pago del servicio de transporte, entre otros. <p>Este concepto no ha estado ausente en anteriores planes de desarrollo, de hecho, el Gobierno nacional comenzó a incluir la cultura ciudadana en sus planes y proyectos desde la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), cuando se preparó el proyecto "2019, Visión Colombia Segundo Centenario", del cual hizo parte la propuesta "Fomentar la cultura ciudadana" como componente del objetivo "Una sociedad de ciudadanos libres y responsables"¹². En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado comunitario: desarrollo para todos" se habla así de la cultura ciudadana: "El desarrollo de las sociedades no se limita de manera exclusiva a la acumulación de factores productivos y al crecimiento de la riqueza: es necesario que los miembros de la ciudadanía gocen de ciertas garantías institucionales que le permitan al capital humano de cada uno alcanzar su máximo potencial en temas de valores, actitudes y comportamientos. Dichas garantías deben ser el producto de la correcta interacción de los integrantes de la sociedad en los espacios de participación pública que tienen como consecuencia el establecimiento de un clima de confianza en las instituciones y respeto hacia las normas sociales. La amalgama de estos elementos se sintetiza en el concepto de cultura ciudadana, representada por una serie de valores como la tolerancia, la confianza y el respeto que generan la armonía entre los miembros de una sociedad.</p> <p>El país debe propender por el fomento de una cultura ciudadana que permita crear una mejor sociedad. Una de las ideas principales es que el cambio cultural que requiere Colombia esté orientado por el Estado, a través de una adecuada política</p>	<p>pública que fortalezca los espacios de participación, que promueva la resolución pacífica de conflictos y que difunda el respeto de los derechos y la tolerancia.</p> <p>Una serie de acciones estatales llevadas a buen término en este sentido le permitirían a la sociedad colombiana superar de buena manera los posibles obstáculos que se le puedan presentar en materia económica, política y social. Para ello, es indispensable que la política nacional se articule con las iniciativas territoriales para que la población logre apropiarse los comportamientos afines con la cultura ciudadana. Así, los gobiernos locales serán, en últimas, los responsables de motivar a su población hacia el respeto de las normas, la contribución a la seguridad ciudadana, la generación de confianza y la capacidad para concertar y cumplir acuerdos en todos los espacios de la vida civil, y el aumento de la tolerancia y confianza hacia las instituciones públicas"¹³.</p> <p>En el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), se contempla la cultura ciudadana dentro del capítulo 6, "Soportes transversales de la prosperidad democrática". Uno de tales soportes es la "Promoción de la participación ciudadana y el capital social" (Artículo 231), y en ella se compromete el gobierno nacional a promover, "mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda abordará líneas de acción que permitan: a) fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, b) apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines"¹⁴. El gobierno asumió el compromiso de expedir un documento CONFES fijando la política pública de participación ciudadana, con inclusión de la cultura ciudadana¹⁵.</p>

¹² Efraín Sánchez, Carolina Castro Osorio, "Fomentar la cultura ciudadana", en 2019, *Visión Colombia II Centenario, Propuesta para discusión*, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Planeta, 2006. Así mismo se publicó una cartilla escrita por los mismos autores: *2019, Visión Colombia II Centenario, Fomentar la cultura ciudadana*, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Terpel, Fondo de Prevención Vial, 2006.

¹³ Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: desarrollo para todos", Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 516.

¹⁴ Congreso de la República, Ley No. 1450 de 16 de junio de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010, 2014", p. 74.

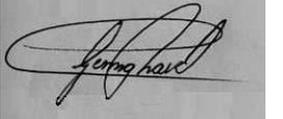
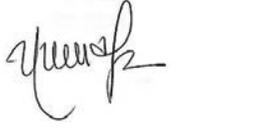
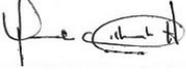
¹⁵ *Ibid.*, p. 84, Artículo 265.

Bibliografía:

- *Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad.*
- *Mockus, Antanas, "Marco conceptual de cultura ciudadana", en Antanas Mockus, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, Efraín Sánchez, "Guía Práctica de Cultura Ciudadana", Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, junio de 2005, inédito.*
- *COROPOVISIONARIOS, Resultados encuesta 2018. <https://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>*
- *Clemencia Escallón-Gartner, La reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década, Universidad de Los Andes, 2008.*

- *Efraín Sánchez, Carolina Castro Osorio, "Fomentar la cultura ciudadana", en 2019, Visión Colombia II Centenario, Propuesta para discusión, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Planeta, 2006. Así mismo se publicó una cartilla escrita por los mismos autores: 2019, Visión Colombia II Centenario, Fomentar la cultura ciudadana, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Terpel, Fondo de Prevención Vial, 2006.*
- *Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: desarrollo para todos", Departamento Nacional de Planeación, 2007.*
- *Congreso de la República, Ley No. 1450 de 16 de junio de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010, 2014".*
- *Coleman, J. S. (1993). The rational reconstruction of society. American sociological review, 58(1), 1-15.*
- *Corporación para el Control Social (CONTRIAL) (2018). Cuarta medición de Capital Social de Colombia. Retos para la ciudadanía, la Sociedad Civil, la política y el Estado. En https://www.slideshare.net/Contrial/presentacion-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia-y-resultados-de-bogot-2018?qid=df915a76-5e0f-4a9f-bc1f-e3140f103982&v=&b=&from_search=3*
- *Putnam, R. D. (1993). Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Caracas, Venezuela : Galae.*
- *Sudarsky, J. (2001). El capital social de Colombia (Edición de textos ed.). Bogotá, Colombia : Departamento Nacional de Planeación.*
- *Sudarsky, J. (2007). La evolución del capital social en Colombia 1997-2005. Bogotá: FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO.*
- *Sudarsky, J. (2011). Las vicisitudes del capital social en Colombia. Bogotá. FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO.*
- *Sudarsky, J. (2018). La cuarta medición del capital social de Colombia. Bogotá, Corporación para el Control Social, CONTRIAL. En <http://contrial.co/9613-2/>*
- *Semana (2018), A todos les gusta decir lo que piensan en las redes, pero con eso no pasa nada. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/resultados-del-barometro-de-capital-social-de-colombia/586209>*
- *Tello, M. (2006). Aspectos teóricos del capital social y elementos para su uso en el análisis de la realidad. Consorcio de Investigaciones Economicas (CIES), 1-52.*

De los Honorables Congresistas,

 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante Partido Polo Democrático Alternativo	 EDWARD DAVID RODRIGUEZ Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático
 Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Cambio Radical	 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U
 HORACIO JOSÉ SERPA HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA Senador de la República Partido Liberal Colombiano	

MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido de Unidad Nacional-PARTIDO DE LA U	
 KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 CÉSAR ORTIZ ZORRO Representante a la Cámara por Casanare Alianza verde
 RODRIGO ROJAS Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara por Boyacá Partido MAIS	 FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde

C O N T E N I D O

Gaceta número 699- Miércoles, 12 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de acto legislativo número 266 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones..... 1

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Proyecto de Ley Orgánica número 263 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación 4

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 262 de 2020 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad 7

Proyecto de ley número 267 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad, se incentiva su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y se dictan otras disposiciones 12

Proyecto de ley número 268 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea la política pública de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 21