



# 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 - N° 679

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 25 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 LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones.*

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

*"Por medio del cual se regula el Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones"*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto regular el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, promoviendo y garantizando de manera efectiva el derecho al descanso y al equilibrio entre la vida personal y laboral de los trabajadores y servidores públicos, según sea el caso, en empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixtas e industriales y comerciales del Estado.

**Parágrafo 1:** La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. Tampoco se aplicará a la contratación administrativa.

**Parágrafo 2:** En aquellos casos en donde se pruebe de manera sumaria la existencia de contrato realidad o contrato de trabajo realidad, se aplicarán las disposiciones contenidas en esta Ley.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO LABORAL.** Es la limitación al uso de las tecnologías de la comunicación con el fin de promover un adecuado uso de estas y el desarrollo de las relaciones laborales.

Los trabajadores y servidores públicos, según sea el caso, de empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixta e industriales y comerciales del Estado, tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.

**Parágrafo 1:** Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral. De igual forma, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar.

### ARTÍCULO 3. MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y GARANTIA EFECTIVA DEL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO LABORAL.

1. Los reglamentos internos de trabajo de las empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixta e industriales y comerciales del Estado, deberán prever una política interna dirigida a trabajadores o servidores públicos, según sea el caso, incluidos los que ocupen cargos de dirección, confianza y manejo, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión, las cuales deben ser acordes con la naturaleza y objeto de la relación laboral; y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre el uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática.

En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial o de forma ocasional y temporal del trabajo a distancia, esto es, a través de las modalidades de teletrabajo, trabajo remoto o trabajo en casa, en cuyos casos deberá establecerse una política clara observando lo señalado en inciso anterior.

De igual forma, se debe establecer un procedimiento interno conciliatorio y efectivo para superar las vulneraciones que, frente a este derecho, ocurran en el lugar de trabajo.

2. El trabajador o servidor público, según sea el caso, que crea vulnerado su derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, podrá poner dicha situación en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos. La denuncia deberá dirigirse por escrito, y en esta, detallar los hechos denunciados, así como también anexar prueba sumaria de los mismos. El inspector que reciba la denuncia en tales términos, conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos referidos en el numeral 1º de este artículo.

**Parágrafo 1:** Los empleadores, deberán adaptar los reglamentos internos de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente conforme al procedimiento dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo, en concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1610 de 2013.

El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.

**Parágrafo 2:** El hecho de que determinada empresa privada o institución pública, oficial, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado no tenga reglamento interno de trabajo, no impide que, con la intervención del Inspector de Trabajo, se tomen las medidas correspondientes frente a situaciones concretas de vulneración del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.

**ARTÍCULO 4. EMPRESAS PRIVADAS O INSTITUCIONES PÚBLICAS, OFICIALES, DE ECONOMÍA MIXTA O INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO QUE NO ESTÁN OBLIGADAS A TENER REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO.** Las empresas privadas o instituciones públicas, oficiales, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado que no estén obligadas a tener reglamento interno de trabajo, de igual forma, a través de sus Oficinas de Talento Humano o quien haga sus veces, deberán desarrollar una política interna en los términos establecidos en el artículo anterior e incluirla a través de un instrumento eficaz.

Corresponderá al jefe de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces, establecer las herramientas necesarias para el desarrollo, adopción, control, seguimiento y evaluación de la política interna de que trata el artículo anterior.

**Parágrafo 1:** Cuando el jefe de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces, sea servidor público y haya incumplimiento en el término establecido para desarrollar y adoptar la política interna o en cualquier otra de las funciones de las que trata este artículo, se entenderá dicho actuar como causal de mala conducta.

En el caso en el que el jefe de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces no sea servidor público, la sanción estará sujeta a lo señalado en el respectivo reglamento interno disciplinario.

**ARTÍCULO 5. VULNERACIÓN AL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO LABORAL.** Se entenderá vulnerado el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral cuando trabajadores o servidores públicos, según el caso, de empresas del sector privado o instituciones públicas, oficiales, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado, son sometidos a estar disponibles, recibir, responder o ejecutar órdenes, peticiones o consultas, por cualquier medio de comunicación digital, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido.

**Parágrafo 1:** El contexto del presente artículo, debe entenderse en consonancia con la naturaleza y objeto de la relación laboral, así como con lo adoptado en la política interna que se haya desarrollado al respecto.

**ARTÍCULO 6. RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SALARIOS, HORAS EXTRAS, RECARGOS NOCTURNOS Y DOMINICALES.** Bastará que el trabajador o servidor público, según sea el caso, sea sometido a estar a disponibilidad del empleador, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, para que haya lugar al reconocimiento y pago de salarios, horas extras, recargos nocturnos y dominicales, según sea el caso.

**Parágrafo 1:** El contexto del presente artículo, debe entenderse en consonancia con lo la naturaleza y objeto de la relación laboral, así como con lo adoptado en la política interna que se haya desarrollado al respecto.

**ARTÍCULO 7. CONDUCTA CONSTITUTIVA DE ACOSO LABORAL.** El sometimiento a estar disponible, envío de órdenes, peticiones o solicitudes por parte del empleador al trabajador o servidor público, según sea el caso, por cualquier medio de comunicación digital, de manera reiterada y fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, será considerado como conducta constitutiva acoso laboral, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos establecidos en la Ley 1010 de 2006.

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

De los Honorables Congressistas,

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

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

*"Por medio del cual se regula el Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones"*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**1. Objeto del Proyecto de Ley**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad asegurar que la transformación digital aplicada al ámbito laboral, se enmarque en parámetros que permitan la adecuada articulación entre la vida laboral y personal. Adicionalmente, con la regulación del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, se pretende garantizar el trabajo en condiciones dignas y el respeto a la salud de los trabajadores, en particular, asegurando los tiempos de descanso y tomando las medidas pertinentes para promover la desconexión, así como el desarrollo de acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas.

**2. Contexto**

*"Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) son el resultado de poner en interacción la informática y las telecomunicaciones. Todo, con el fin de mejorar el procesamiento, almacenamiento y transmisión de la información.*

*Consiguiendo de esta manera mejorar el nivel de nuestras comunicaciones. Creando nuevas formas de comunicación más rápida y de mayor calidad. Mejoras que reducen costos y tiempo, de aplicación tanto al mundo de los negocios como a la vida misma. Proporcionándonos una mayor comodidad y mejorando nuestra calidad de vida a la vez que se aboga por el medio ambiente".<sup>1</sup>*

Con ocasión del auge e importancia que ha adquirido el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, se han modificado las relaciones humanas y la forma en la que las entendemos. Así pues, debemos decir que tal es la importancia que ha cobrado en la actualidad la comunicación digital, que el uso de aparatos inteligentes con el fin de comunicarse no se circunscribe a una esfera específica de la sociedad, sino que prácticamente se predica de todas las esferas de esta.

<sup>1</sup> Jiménez, D. (2018). *Tecnologías de la información y comunicación (TIC)*. 2020, abril 22, de *ECONOMIPEDIA* Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic.html>

 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara
 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara
 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	

<p>En cuanto al ámbito laboral, las nuevas tecnologías han cobrado una relevancia enorme, toda vez que, al ser medios de comunicación expeditos e inmediatos, permiten comunicar información en cualquier momento y lugar, desdibujando los límites entre tiempos de trabajo y tiempos de descanso legalmente establecidos; razón por la cual, la regulación del derecho a la desconexión digital se presenta como una imperiosa necesidad para poder encontrar un equilibrio entre la vida personal y laboral.</p> <p>En el mismo sentido, se pronunció la OIT en el informe denominado “SEGURIDAD Y SALUD EN EL CENTRO DEL FUTURO DEL TRABAJO”, publicado en abril del 2019, en el cual se habla de la influencia de las TIC en el ámbito laboral, señalando:</p> <p><i>“...Un cambio decisivo para el mundo del trabajo ha sido la ‘virtualización’ del trabajo, que ha provocado una mayor demanda de ‘flexibilidad’ en relación con la organización del trabajo, los horarios de trabajo y el teletrabajo (Stacey y otros autores, 2016). Además de cambiar el modo de interactuar de las personas en el trabajo (y, de hecho, también en casa), el desarrollo y la generalización de la digitalización y las TIC están desdibujando la línea divisoria entre el trabajo y la vida personal. Se ha producido una proliferación de prácticas como el teletrabajo/trabajo móvil basado en las TIC y el trabajo con horario flexible. Estas prácticas pueden brindar nuevas oportunidades para las personas y las empresas, inclusive en relación con la seguridad y la salud. Así, por ejemplo, el teletrabajo reduce el tiempo y el estrés de los traslados, así como el riesgo de sufrir accidentes del trabajo, y puede contribuir a un mejor equilibrio entre la vida laboral y la vida personal. No obstante, también puede plantear desafíos en materia de SST, como la necesidad de gestionar los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo en solitario y la posible erosión de la división entre el trabajo y la vida personal, así como para asegurar la ergonomía en los puestos de trabajo...”</i> (Subrayado fuera del texto)</p> <p><b>3. Marco Jurídico Nacional</b></p> <p>En nuestro ordenamiento, el derecho al trabajo parte de una regulación constitucional en la que se señala:</p> <p><i>“ARTICULO 25. –El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas”.</i> (Subrayado fuera del texto)</p>	<p>Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro el carácter constitucional que tiene el derecho al trabajo y las condiciones de dignidad en las que tiene que ser desarrollado, lo cual indiscutiblemente tiene relación con la regulación del derecho al descanso en el ámbito laboral, pues sería imposible hablar de un trabajo en condiciones dignas, cuando no están dadas las condiciones para que se presente un descanso real y efectivo como compensación frente a las actividades realizadas en cualquier trabajo.</p> <p>Por otro lado, en el artículo 53 de la Constitución Política, en el cual se establece la obligación a cargo del Congreso de la República de expedir el estatuto del trabajo, dentro de los principios fundamentales a tener en cuenta en la redacción de dicho estatuto se señala <i>“...la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario...”</i>. (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Ahora bien, además de la regulación constitucional mencionada anteriormente, no existe normatividad legal alguna que regule de manera autónoma el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral en el sector público o en el sector privado. Sin embargo, si resulta importante destacar la sentencia SL5584-2017 con Radicación N° 43641 del 05 de abril de 2017 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual la Corte decide CASAR la sentencia dictada el 01 de octubre de 2009 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira- Risaralda, dentro del proceso ordinario laboral seguido por DIEGO SEPÚLVEDA BEDOYA, CARMENZA GUTIÉRREZ JARAMILLO, MARÍA PIEDAD VALENCIA MEJÍA, y NOHORA CRISTINA OLIVEROS DÍAZ, contra la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE PEREIRA S.A. E.S.P. y en su lugar, CONFIRMA la sentencia de 12 de mayo de 2009 proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira – Risaralda.</p> <p>Al respecto, los demandantes buscaban obtener el reconocimiento y pago de los salarios, horas extras diurnas y nocturnas, recargos nocturnos, dominicales, festivos, y el descanso compensatorio desde el 1° de enero de 2003, de acuerdo a los turnos debidamente laborados, y a re liquidar las prestaciones a que tenían derecho.</p> <p>Como sustento de lo anterior, señalaron que ostentaron la condición de trabajadores particulares, y sus relaciones se rigieron por lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo; que prestaron sus servicios en calidad de técnicos de planta, y eran beneficiarios de la convención colectiva de trabajo suscrita entre la demandada y Sintraemsdes Seccional Pereira, donde se estableció una jornada de trabajo de cinco días semanales, cada una de 8 horas. Además, expresaron que por varios años los programaron para laborar turnos de lunes a domingo, los</p>
<p>cuales excedían la jornada ordinaria en 2 días más de trabajo, y prestaban sus servicios a domicilio, razón por la que les suministraban los equipos necesarios para desarrollar sus tareas, e informaron, que no se les reconoció, ni pagaron los salarios, horas extras diurnas y nocturnas, recargos nocturnos, dominicales y festivos, descanso remunerado, y mucho menos se re liquidaron sus prestaciones.</p> <p>Con relación al caso debatido, la corte señaló:</p> <p><i>“...En efecto, el verro del sentenciador de alzada condujo a revocar la sentencia de primera instancia, en perspectiva de los medios de prueba que ya se relacionaron, lo que llevó a obtener una inferencia ostensiblemente equivocada, en el sentido de considerar que la sola disponibilidad del trabajador en los diferentes turnos que le programó el empleador durante varios fines de semana, no le daban derecho al pago de los mismos, sino cuando se materializara realmente alguna actividad a favor de este último.</i></p> <p><u><i>Y es que a juicio de la Corte, el simple sometimiento del asalariado de estar a disponibilidad y atento al momento en que el empleador requiera de algún servicio, le da derecho a devengar una jornada suplementaria, así no sea llamado efectivamente a desarrollar alguna tarea, ello se afirma por cuanto no podía desarrollar actividad alguna de tipo personal o familiar, pues debía estar presto al llamado de su empleador y de atender algún inconveniente relacionado con los servicios prestados por la demandada.</i></u></p> <p><i>Por manera que, evidenciado el desacierto en que incurrió el ad quem, procede el examen de la prueba testimonial recaudada en el proceso, de la cual resulta palmario que los turnos de disponibilidad comprendían los sábados y domingos, las 24 horas, y que la misma consistía en revisar los daños y el estado de las centrales, y en caso de existir algún problema que no se pudiera solucionar remotamente, se debían trasladar directamente hasta la central...”</i> (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Aunque la sentencia anterior no manifiesta expresamente nada con relación al derecho a la desconexión digital, si estableció un derrotero importante respecto a la forma en la que se deben entender las relaciones de trabajo cuando están involucrados los medios de comunicación digital, pues de la interpretación que hace la corte en el caso concreto, se concluye que no se puede entender que los trabajadores únicamente laboran cuando se encuentran en el lugar de trabajo, sino que, independientemente de esto, o aun cuando se trate de trabajadores que desempeñan sus funciones desde su casa, si los trabajadores se encuentran sometidos a estar a disponibilidad del empleador, tienen derecho a devengar una</p>	<p>jornada suplementaria, pues se parte de la base que los trabajadores no pueden gozar efectivamente de su derecho al descanso ni desarrollar alguna actividad de tipo personal o familiar, pues deben estar atentos a responder cualquier contratiempo que surja en su trabajo.</p> <p>Finalmente, con ocasión de la llegada del COVID-19 al territorio colombiano, fue necesario que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, expidiera la circular número 21 de 2020 sobre “Medidas de protección al empleo y en con ocasión de la fase de contención del covid – 19 y de la declaración de emergencia sanitaria”, en la cual se establecen una serie de medidas que tanto empleador como trabajador pueden adoptar con el fin de evitar la pérdida de trabajo, tales como el teletrabajo y el trabajo en casa. De igual forma, se mencionó que el trabajo en casa no puede equipararse al teletrabajo, toda vez que, el trabajo en casa no tiene los requisitos, elementos y formalidades establecidos en la Ley 1221 de 2008 y sus normas reglamentarias.</p> <p>Así las cosas, con el fin de conjurar la crisis, las instituciones públicas y la mayoría de empresas privadas en las que los trabajadores desarrollaban sus labores en las instalaciones de la institución pública o la empresa privada, adoptaron para sus trabajadores la figura del trabajo en casa; y, teniendo en cuenta los retos que puede representar la adopción de dicha medida para la mayoría de empleos durante la pandemia, el Ministerio del Trabajo, a través de la expedición de la circular número 0041 del 02 de junio de 2020 impartió unos lineamientos básicos sobre el trabajo en casa para su correcto desarrollo.</p> <p>Los lineamientos fueron desarrollados en cuatro capítulos, a saber: Aspectos en materia de relaciones laborales, aspectos en materia de jornada de trabajo, armonización de la vida laboral con la vida familiar y personal y aspectos en materia de riesgos laborales.</p> <p>En aras de soportar la importancia de regular el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral de manera legal, el cual, sin lugar a dudas, cobró aun mucha más relevancia con la pandemia, a continuación, se ponen de presente algunos de los lineamientos establecidos en dicha circular, los cuales recoge este proyecto de Ley de forma más general:</p> <p><i>“1. Aspectos en materia de Relaciones Laborales</i></p> <p><i>(...) D. Las tareas encomendadas por el empleador deben ser ejecutadas de tal manera que permitan el descanso necesario al trabajador con el fin de recuperar fuerzas y compartir con su núcleo familiar (...)</i></p>



<p>(...) F. Para respetar los derechos de los trabajadores, los empleadores tratarán de evitar solicitudes o requerimientos por fuera del horario laboral establecido en el contrato de trabajo o incluyendo los fines de semana y días de descanso, en tal sentido, de manera prioritaria se respetarán estos tiempos dentro del marco de los derechos del trabajador (...)</p> <p>2. Aspectos en materia de Jornada de Trabajo</p> <p>(...) B. Los empleadores y trabajadores se deben ceñir al horario y jornada de trabajo, con el fin de garantizar el derecho a la desconexión laboral digital y evitar así mismo los impactos que se puedan generar en la salud mental y en el equilibrio emocional de los trabajadores.</p> <p>C. Cuando a petición del empleador, el trabajo en casa deba ser desarrollado en una jornada laboral superior a la prevista en el artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo, procederá el pago de horas extras y recargos por trabajo en dominicales y festivos, si es el caso.</p> <p>(...) F. El empleador garantizará que las horas de trabajo al día se distribuyan al menos en dos secciones, con un intermedio de descanso que se adapte racionalmente a la naturaleza del trabajo en casa, a las necesidades de los trabajadores y a la armonización de la vida familiar con la vida laboral (...)</p> <p>3. Armonización de la vida laboral con la vida familiar y personal</p> <p>En consideración al aislamiento preventivo obligatorio que se ha ordenado a la gran mayoría de ciudadanos del territorio colombiano, en este momento, los trabajadores conviven con niños, niñas, adolescentes, familiares y personas adultas mayores, y muchos de ellos desempeñan sus funciones en el rol de padres y madres, todo lo cual supone que debe armonizarse la vida laboral en casa con la vida familiar, respetando los tiempos de una y otra actividad.</p> <p>Conforme con lo anterior, siendo esta una situación extraordinaria y temporal, este Ministerio hace un llamado a los empleadores para que se compatibilice la labor encomendada y desarrollada por el trabajador, junto con las actividades del cuidado de niños, niñas y adolescentes, así como de las personas adultas mayores y demás, que requieran particular atención del trabajador. Las partes podrán acordar las medidas que resulten adecuadas siguiendo los demás lineamientos que se establecen en la presente circular.</p>	<p>De igual manera, el derecho al descanso, al ocio y al sano entretenimiento debe ser respetado a través de las estrategias que promoverán los empleadores y que se basan esencialmente en el respeto del tiempo libre del trabajador.</p> <p>Conforme con lo anterior, se establecen los siguientes lineamientos:</p> <p>A. El empleador no podrá asignar cargas de trabajo diferentes a las que correspondan dentro de la jornada laboral, de tal manera que no se interfiera en los espacios personales y familiares del trabajador.</p> <p>B. De igual forma, los empleadores deben respetar el trabajo en los días pactados; en ese sentido. En los fines de semana y días de descanso se evitará la solicitud de tareas.</p> <p>C. Los correos electrónicos y mensajes vía WhatsApp serán atendidos de manera prioritaria por el trabajador durante la jornada laboral, respetando siempre la vida personal y los espacios de descanso a los que este tiene derecho. Las partes serán cuidadosas del manejo que se brinde a la información o datos que se transmitan a través de dichos medios".</p> <p><b>4. Derecho Comparado</b></p> <p>El derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral comenzó su regulación en diferentes países de Europa. Para los fines de esta exposición de motivos, haremos referencia a la normatividad en España y Francia, pues es la que cuenta con mayor desarrollo.</p> <p><b>A. España</b></p> <p><b>Antecedentes:</b></p> <p>"Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017: Se recomienda que "los convenios, especialmente los de empresa, deben promover la racionalización del horario de trabajo" para "mejorar la productividad y favorecer la conciliación de la vida personal y laboral".<sup>2</sup></p> <p><b>Regulación actual:</b></p> <p><small><sup>2</sup> Candiano, J. (2018, diciembre 07). Derecho a la desconexión digital fuera del ámbito laboral ¿Qué es y cómo la regula la nueva Ley de Protección de Datos garantía de los derechos digitales? 2020, abril 22, de IBERLEY Recuperado de <a href="https://www.iberley.es/revista/derecho-desconexion-digital-fuera-ambito-laboral-regula-nueva-lopddgd-116">https://www.iberley.es/revista/derecho-desconexion-digital-fuera-ambito-laboral-regula-nueva-lopddgd-116</a></small></p>
<p>Con el fin de transpolar al ordenamiento jurídico español el Reglamento general europeo de protección de datos (GDPR/RGPD) 2016/679, con efectos de 6 de diciembre de 2018, se expidió la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre (Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales-LOPDGDD), la cual introdujo en su título X lo referente a la garantía de los derechos digitales, regulando en el artículo 88 el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral de la siguiente forma:</p> <p><b>"Artículo 88. Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</b></p> <p>1. Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.</p> <p>2. Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores.</p> <p>3. El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia, así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas."</p> <p>Adicionalmente, en las disposiciones finales encontramos la siguiente regulación:</p> <p><b>"Disposición final decimotercera. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.</b></p> <p>Se añade un nuevo artículo 20 bis al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, con el siguiente contenido:</p>	<p><b>«Artículo 20 bis. Derechos de los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital y a la desconexión.</b></p> <p>Los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.»"</p> <p><b>"Disposición final decimocuarta. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.</b></p> <p>Se añade una nueva letra j bis) en el artículo 14 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que quedará redactada como sigue:</p> <p>«j bis) A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.»"</p> <p>Ahora bien, en el artículo denominado "DIGITALIZACIÓN, TIEMPO DE TRABAJO Y SALUD LABORAL" de la Doctora Mariola Serrano Argüeso, profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Deusto, Bilbao, se trae a colación algunos convenios colectivos celebrados en España, en los cuales se hacen las primeras referencias al derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral:</p> <p>-El Convenio colectivo de Vueling Airliness SA (2017), no menciona explícitamente el derecho a la desconexión digital, pero excluye de la obligación de revisión del correo electrónico los periodos vacacionales, enfermedad, permisos y días libres.</p> <p>-El Convenio colectivo del grupo AXA (2017), fue el primero en establecer el derecho a la desconexión digital y reconoce el derecho de los trabajadores a no responder a los correos o mensajes profesionales fuera de su horario laboral.</p> <p>-El Acuerdo para la distribución de la jornada en Ikea Ibérica (2018) establece: "Los trabajadores tienen derecho a no responder a cualquier tipo de comunicación por cualquier canal (...) fuera de su horario de trabajo, salvo causa de fuerza mayor. Se realizará un seguimiento de tal medida".</p>

<p>-El Acuerdo Banco Santander, Banco Popular y Banco Pastor (2018) tiene por objeto pactar medidas de adaptación de las relaciones laborales al nuevo entorno digital y asegurar el tiempo de vacaciones y descanso, así como la vida personal y familiar.</p> <p>-El Convenio colectivo del grupo Marítima Dávila SA (2018), conecta la desconexión con el teletrabajo.</p> <p>-El VII Convenio colectivo de Repsol SA (2018), conecta la desconexión con la conciliación de la vida familiar y personal.</p> <p>-El Acuerdo suscrito entre el grupo telefónica y CCOO y UGT (2019) está vinculado al ámbito del bienestar digital y hábitos saludables en el buen uso de las tecnologías digitales.</p> <p>De igual forma, en el artículo mencionado, también se hace referencia a jurisprudencia que analiza temas relacionados con el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral:</p> <p>-Sentencia nº. 94/1997 de 17 julio AS\1997\3370: Estableció que no se puede obligar a los trabajadores a una conexión permanente con la empresa a través de sus teléfonos móviles.</p> <p>-Sentencia STSJUE de 21 de febrero de 2018 (Ville de Nivelles vs Rudy Matzak. Asunto C-518): Interpreta el artículo 15: "no pueden los Estados miembros adoptar definiciones del tiempo de trabajo más restrictivas, pero sí más favorables para los trabajadores". Y el artículo 2: "No es tiempo de trabajo cuando a pesar de hallarse en guardia localizada no se requiere la presencia en el lugar de trabajo".</p> <p>-Sentencia STSUE de 5 de octubre de 2004 (Asunto C-397/2001): Señala que "No se puede superar la jornada máxima añadiendo periodos de disponibilidad, aunque no sean siempre tiempos de trabajo efectivos incluyendo periodos en los que no existe actividad laboral".</p> <p><b>B. Francia</b></p> <p><b>Antecedentes:</b></p> <p>En el artículo denominado "EL DERECHO A LA DESCONEXIÓN EN FRANCIA: ¿MÁS DE LO QUE PARECE?", escrito por Pierre-Henri Cialti, profesor Visitante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Vigo, se hace un</p>	<p>análisis acerca de la regulación del derecho a la desconexión digital en Francia, haciendo referencia a puntos importantes como los antecedentes de esta regulación, los cuales presentamos a continuación:</p> <p>- El Acuerdo Nacional Interprofesional (ANI) de 19 de junio de 2013 sobre la calidad de vida en el trabajo, en su artículo 17 titulado "promover una gestión inteligente de las tecnologías de la información y de la comunicación al servicio de la competitividad de las empresas, respetuosa de la vida privada de los trabajadores", parte de la premisa de que las TIC "forman parte integrante del entorno de trabajo y son indispensables al funcionamiento de la empresa". Sin embargo y de manera inmediata, pone énfasis sobre los riesgos de confusión que pueden producir entre la vida personal y la vida laboral y sobre los riesgos de degradación de las condiciones de integración de los trabajadores.</p> <p>-La cláusula adicional a los acuerdos de "import-export" o del comercio mayorista que obliga al trabajador a desconectarse de las herramientas de comunicación remota. Por otra parte, insiste en el papel del empresario de garantizar los tiempos de descanso y de tomar las medidas necesarias para ello, así como de recordar a los trabajadores la no-obligación de atender las solicitudes y a los directivos la posibilidad de recurrir a los envíos diferidos.</p> <p>-El Acuerdo en la empresa Thalès firmado a principios de 2014 afirma que "los trabajadores disponen [...] de un derecho a la desconexión fuera de los horarios de apertura del establecimiento en el cual cumplen regularmente su trabajo o, al menos, durante el tiempo legal del descanso diario y semanal.</p> <p>-El acuerdo firmado en la empresa Orange, considerando la necesidad "de garantizar la buena utilización de las herramientas digitales a la vez que preservar la salud en el trabajo para garantizar condiciones y entorno de trabajo respetuosos de todos", afirma que "el respeto de la vida privada y el derecho a la desconexión son considerados fundamentales para proteger a los trabajadores de potenciales prácticas intrusivas de sus superiores y/o de sus compañeros y/o de ellos mismos". Por otra parte, directamente conectado con el imperativo de productividad, resulta interesante apuntar que prevé la posibilidad de un derecho a la desconexión durante el tiempo de trabajo a la vista del posible exceso de solicitudes.</p> <p>-En el acuerdo de la empresa Areva, "cada trabajador, independientemente de su nivel jerárquico, velará por desconectarse de la red y no enviar correos fuera de los horarios habituales de trabajo. Así, el trabajador dispone de un derecho a la</p>
<p>desconexión" excepto "en caso de circunstancias particulares, producidas por la urgencia y por la importancia de los temas tratados".</p> <p>-La empresa Natixis ha elaborado un anexo a su acuerdo colectivo que invita a los trabajadores a desconectarse especialmente el fin de semana y durante las vacaciones, y se compromete a llevar a cabo acciones de formación y de promoción.</p> <p>-La Société Générale, por su parte, se compromete a elaborar y difundir una guía de buen uso de los correos electrónicos, así como de organizar acciones de sensibilización al respecto.</p> <p><b>Informe metting:</b></p> <p>Este es uno de los antecedentes más importantes de la regulación del derecho a la desconexión digital en el trabajo, por no decir que es el más importante. Es un informe elaborado a petición del Ministerio de trabajo por Bruno Mettling en el 2015, quien era por aquel entonces Director de Recursos Humanos de Orange, empresa que, como fue señalado en los antecedentes anteriores, fue pionera en incluir en sus acuerdos disposiciones para garantizar la buena utilización de las herramientas digitales a la vez que preservar la salud en el trabajo. Dentro de los aspectos más importantes de este informe, vale la pena destacar lo siguiente:</p> <p><i>"De manera general, planteando el marco de análisis, subraya que las TIC afectan al conjunto de las profesiones, manuales o intelectuales, conducen a nuevas competencias, a la creación de nuevos puestos de trabajo o, por el contrario, a la desaparición de otros, a las transformaciones de las relaciones y de la organización del trabajo, aumentando cada vez más la autonomía de los trabajadores con el riesgo de aislamiento que conlleva y transformando las modalidades del ejercicio del poder de dirección y de control que se realiza cada vez más a distancia y en redes. Igualmente, conectado con el punto anterior, detecta una problemática muy interesante que se refiere a la facilidad que ofrecen estas herramientas para fomentar el trabajo fuera del marco asalariado, vía el trabajo autónomo. Por otra parte, pone énfasis sobre la diferencia del impacto de las TIC según el sector de actividad y el tamaño de la empresa y sobre la diversidad de problemas y desafíos que ello implica.</i></p> <p><i>Más concretamente y por lo que nos interesa, cuatro elementos resultan destacables. En primer lugar, considerando que el lugar de trabajo evoluciona y que emergen nuevos espacios exteriores a la empresa física, como el coworking, el teletrabajo o el nomadismo, el informe insiste en la necesidad de mantener una</i></p>	<p><i>presencia física, garante de la estabilidad emocional de los trabajadores afectados. En segundo lugar, calificado de "tema particularmente sensible", el informe pone en relación directa, y con acierto, la cuestión del tiempo de trabajo con la determinación de la carga de trabajo y recalca su importancia en cuanto a la buena articulación entre vida privada y vida profesional, que representa, por otra parte, "uno de los factores claves del éxito de la transformación digital", entendida como herramienta de mejora de la calidad de vida en el trabajo. No cabe duda de que la relación entre derecho a la desconexión y la clara determinación de la carga de trabajo resulta ser un punto crucial de la cuestión.</i></p> <p><i>En tercer lugar, elemento clave de su reflexión, se toma en cuenta, por un lado, la responsabilidad del empleador de asegurar la salud y seguridad de los trabajadores, especialmente garantizando un tiempo de descanso, y, por otro lado, la capacidad propia de desconexión individual del trabajador. En este marco, opta por configurar el derecho a la desconexión como una "corresponsabilidad del trabajador y del empresario que implica también un deber de desconexión". Ahora bien, consciente de los límites del planteamiento, condiciona aquella responsabilidad del trabajador a una cultura de la empresa propicia y a la reciprocidad entre trabajadores. Así reconoce, aunque de manera implícita, que la capacidad del trabajador y la realidad de su deber de desconexión quedan a merced de otros elementos que impiden creer en su libre disposición y en su total capacidad de manejar tales situaciones.</i></p> <p><i>En cuarto lugar, a la vez que reconoce los riesgos de intensificación del trabajo y de degradación de la salud de los trabajadores, el informe propone convertir las TIC en una herramienta de mejora de la calidad de vida en el trabajo. Por eso, insiste en la necesaria regulación de su uso y en la importancia de encontrar técnicas de medición de la carga de trabajo, admitiendo que ya no se puede asimilar al horario de trabajo o a la presencia en el lugar de trabajo. Propone fomentar los intercambios entre empleadores y trabajadores y los mecanismos de evaluación periódica de la carga de trabajo que ha de medirse a nivel empresarial y no individual, sin perjuicio de tomar en consideración las situaciones y percepciones individuales.</i></p> <p><i>Frente al panorama descrito, se formulan propuestas reagrupadas en 6 categorías conformemente a los 6 objetivos perseguidos: 1) desarrollar la educación digital vía la formación inicial y continua; 2) colocar la transformación digital en el centro de la profesionalización y de la movilidad profesional; 3) elaborar un marco jurídico y fiscal incitativo y protector; 4) poner la transformación digital al servicio de la calidad de vida en el trabajo; 5) llegar a una empresa de la co-construcción y de la co-innovación; 6) comprender y anticipar los desafíos de la transformación digital.</i></p>

*Sin lugar a dudas, y de acuerdo con la finalidad del informe, estas propuestas van más allá de la protección de los trabajadores y contemplan, desde un punto de vista empresarial, las exigencias y los desafíos que suponen las TIC para el crecimiento y la adaptabilidad de las empresas. Por lo que nos interesa, merece una especial atención las propuestas siguientes: la puesta en marcha de formaciones relativas al conocimiento de las TIC para no excluir a trabajadores poco formados; la formación continua garante de adaptabilidad; la formación en cuanto a su uso propiamente dicho; la importancia de velar por la feminización de la cultura digital. También son relevantes la exigencia de un deber de desconexión, como complemento del derecho a la desconexión, que pesa sobre el trabajador y sobre el personal directivo, la voluntad de abordar las TIC como una herramienta de mejora de la calidad de vida en el trabajo, el papel activo que han de jugar las empresas en una política de regulación del uso de las herramientas digitales, la importancia de reforzar lo colectivo en las empresas para compensar la individualización de las relaciones de trabajo y del trabajo, el protagonismo que ha de tomar la negociación colectiva en la materia y, finalmente, el papel central que ha de desempeñar la noción de carga de trabajo”.*<sup>3</sup>

**Regulación actual:**

El artículo 55.1.2.º de la Ley 2016-1088 introduce un nuevo apartado 7 en el artículo L. 2242-8 del Código de Trabajo francés, para establecer que:

*“[La negociación anual sobre igualdad profesional entre las mujeres y los hombres y la calidad de vida en el trabajo incluirá:]*

*7.º Las modalidades del pleno ejercicio por el trabajador de su derecho a la desconexión y la puesta en marcha por la empresa de dispositivos de regulación de la utilización de los dispositivos digitales, a fin de asegurar el respeto del tiempo de descanso y de vacaciones, así como de su vida personal y familiar. A falta de acuerdo, el empleador, previa audiencia del comité de empresa o, en su defecto, de los delegados de personal, elaborará una política de actuación al respecto. Esta política definirá las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y preverá, además, la puesta en marcha de acciones de formación y de sensibilización sobre un uso razonable de los dispositivos digitales, dirigida a los trabajadores, mandos intermedios y dirección.”*

**C. Consideraciones importantes sobre la normatividad en España y Francia:**

<sup>3</sup> Henry, P. (2017, mayo 11). EL DERECHO A LA DESCONEXIÓN EN FRANCIA: ¿MÁS DE LO QUE PARECE?. TEMAS LABORALES, 137, pp.163-181. 2020, abril 22. Recuperado de <file:///C:/Users/Paola/Downloads/%C3%81gona-ElDerechoALaDesconexionEnFranciaMasDeLoQueParece-6552301.pdf>.

Después de haber analizado la regulación que existe con relación al derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral en España y Francia, pudimos concluir que dichas regulaciones presentan falencias a nivel estructural. En La siguiente tabla se señalan las respectivas falencias en cada ordenamiento:

	ESPAÑA	FRANCIA
<b>DEFINICIÓN DEL DERECHO</b>	No se incorpora una definición del derecho a la desconexión, dejando la fijación de su contenido, en cada caso, al resultado de la negociación colectiva.	La ley no establece una definición precisa del derecho a la desconexión digital.
<b>ALCANCES DEL DERECHO</b>	De acuerdo con lo establecido en la Ley, la regulación del derecho a la desconexión digital y su alcance se debe hacer por medio de la negociación colectiva, de manera que, podría entenderse que el derecho a la desconexión digital sólo podrá ejercitarse si está regulado en un convenio colectivo o un protocolo interno, quedando vacío de contenido en caso de que no exista dicha regulación.  Adicionalmente, la norma no impone un deber de negociar.	No hay una regulación concreta o elaborada del derecho a la desconexión, sino una indicación enunciativa de temas a tratar dentro de una ulterior negociación colectiva donde se pacten sus condiciones, características y puesta en marcha. Si tal negociación fracasare en conseguir su objetivo, el exhortado a cubrir este vacío normativo será el empleador previa consulta no vinculante a la representación sindical en la empresa  En caso de que no se cumpla con lo anterior, no se establece sanción alguna para el empleador.
<b>SANCIÓN EN CASO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO</b>	La ley orgánica no regula expresamente qué sanción se impone ante a una	La Ley no regula ninguna sanción en caso de vulneración del derecho.

	infracción al derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.	No hay ninguna herramienta a favor del trabajador para reclamar este derecho ante su empleador.
<b>PARTICULARIDADES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA</b>	En la práctica un trabajador podría tener inconvenientes al momento de reclamar a determinada empresa el cumplimiento de este derecho si no existe previamente su reconocimiento en un convenio colectivo, pacto extra estatutario o acuerdo informal en la empresa, puesto de acuerdo a la regulación, las condiciones de ejercicio las fija colectivamente el convenio o el acuerdo.	La negociación colectiva general se realiza a nivel empresarial y no por rama de actividad, lo cual implica que, las pequeñas empresas quedarían excluidas de la obligación de discutir el derecho a la desconexión o de incorporar algún aspecto relativo al uso de herramientas digitales dentro de sus reglamentos internos.  De igual forma, los trabajadores que no cuentan con representación sindical o que se encuentran fuera del convenio, también quedarían al margen de cualquier regulación del derecho que se haga a nivel colectivo.

De acuerdo con lo expuesto, se puede observar que la regulación establecida en España y Francia es una regulación marco o general, puesto que las Leyes únicamente señalan parámetros generales y especifican que se debe desarrollar el derecho a la desconexión digital, sin embargo, su regulación se condiciona a establecido en las negociaciones colectivas o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores.

Como consecuencia de las falencias expuestas, aunque en ambos ordenamientos se encuentre regulado actualmente el derecho a la desconexión digital en el

ámbito laboral, en la práctica no existe una protección o garantía efectiva frente a este derecho.

**5. Importancia de la regulación del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral en el ordenamiento colombiano:**

Todos hemos sido testigos de los increíbles avances de la tecnología en el último siglo, y de cómo esos avances tecnológicos han ido ocupando un espacio importante en todas las esferas de la vida de las personas, especialmente en el campo laboral, en el que cada vez usamos mucho más las herramientas digitales con el fin de mejorar procesos de información y solucionar problemas de inmediatez.

Muchas de las transformaciones que la tecnología ha creado en las relaciones de trabajo actuales, superan la regulación normativa del derecho laboral, es por esa razón que, es indispensable actualizar la normatividad colombiana de forma tal que, las disposiciones se encuentren en consonancia con los avances tecnológicos y las nuevas formas en las que se están desarrollando las relaciones laborales.

El derecho debe buscar ir a la par con la realidad, no podemos quedarnos con normas que ya no cubren las nuevas realidades a las que se enfrentan los trabajadores día a día; y, sin lugar a dudas, una de esas nuevas realidades es la facilidad que existe hoy en día de que todas las personas puedan estar conectadas a todo momento o puedan ser localizadas en cualquier momento. Aplicaciones que permiten tener el correo corporativo anclado al celular 24/7 o aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp, representan nuevos dilemas en las relaciones laborales, toda vez que, esa facilidad de conectividad a la que están expuestas todas las personas permite que poco a poco se vaya perdiendo el equilibrio entre la vida personal y laboral.

Aunque el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral pueda estar relacionado con otros derechos de los trabajadores que ya se encuentran regulados y frente a los cuales existe un régimen de protección en el sistema jurídico, como es el caso del derecho a la salud y al descanso, **es necesario establecer una regulación autónoma de este derecho, ya que precisamente en virtud de esas nuevas realidades a las que nos enfrentamos por los avances tecnológicos, es que se está perdiendo la línea divisoria entre el trabajo y el descanso, una línea que aunque es más tenue en los trabajos flexibles o en el teletrabajo, debe ser protegida también en las demás modalidades laborales. Así que, en aras de garantizar el equilibrio entre la**



<p><b><u>vida personal y laboral, cobra sentido la regulación autónoma del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral en el ordenamiento colombiano.</u></b></p> <p>Ahora bien, tomando en cuenta la experiencia del derecho comparado, consideramos que la regulación del derecho a la desconexión digital debe ser mucho más aterrizada en Colombia; buscamos hacer una regulación legal autónoma que cuente con la definición clara del derecho, explicar que es lo que abarca dicho derecho, cómo se da la vulneración de este, las consecuencias de su vulneración y quienes serían las autoridades o personal responsable de acatar todas las medidas de promoción y garantía efectiva de este derecho.</p> <p>Así las cosas, se dio comienzo al articulado señalando el objeto de la Ley, para posteriormente proporcionar una definición clara y concisa del derecho, toda vez que, consideramos que no es posible entrar a debatir o analizar los alcances de un derecho frente al cual no tenemos claro el contenido.</p> <p>Con relación al artículo 3, vale la pena destacar la importancia de adoptar medidas para la promoción y garantía efectiva de este derecho, ya que, con estas, buscamos otorgar protección al derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral a partir de una esfera preventiva, puesto que, consideramos que el derecho debe ser regulado con anticipación desde el ámbito de los empleadores y con participación de los trabajadores, para que las relaciones laborales se desenvuelvan con base en unas reglas pre-establecidas, respecto de las cuales tanto trabajadores como empleadores tengan claridad.</p> <p>Asimismo, resulta indispensable las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática, pues al existir este tipo de capacitaciones, tanto empleadores como trabajadores van a ser conscientes de la importancia de respetar y proteger este derecho.</p> <p>Adicionalmente, se considera adecuada la reglamentación del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral a partir del reglamento interno de trabajo, pues consideramos que este es un instrumento eficaz; pero no quisimos limitar o imponer la obligación de regular el derecho únicamente a las empresas privadas o instituciones públicas u oficiales que por obligación deben tener un reglamento interno de trabajo, es por esto que, tanto en el párrafo 2 del artículo 3 como en el artículo 4, se contempla la situación de las empresas privadas o instituciones públicas, oficiales de economía mixta o industriales y comerciales del Estado que no están obligadas a tener reglamento interno de trabajo. Estas también deben desarrollar una política interna en los términos definidos en el artículo 3, y frente a</p>	<p>estas, también se predica la intervención del inspector del trabajo para que se tomen las medidas correspondientes frente a situaciones concretas de vulneración del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</p> <p>Con lo anterior, buscamos que la regulación fuera total, que consultara el principio de igualdad y permitiera que todas las empresas privadas o instituciones de carácter público u oficial en las que se presenten relaciones laborales, exista la obligación de regular dicho derecho, con el fin de brindar una protección y garantía efectiva del derecho para todos los trabajadores o servidores públicos, según sea el caso.</p> <p>En el derecho comparado (España y Francia), como fue expuesto en los acápite anteriores, la regulación del derecho a la desconexión digital y su alcance está condicionado a lo que se logre acordar en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores. No obstante, de acuerdo con las falencias estructurales que encontramos en esta regulación, consideramos que no es completamente adecuado circunscribir la regulación de este derecho al campo del derecho colectivo, sino que resulta mucho más pertinente regular el derecho a partir de otros instrumentos que permitan establecer una regulación base u obligatoria que aplique al régimen general del trabajo.</p> <p><b><u>Consideramos que la regulación de un derecho tan importante como lo es el derecho en cuestión, no puede dejarse a la deriva de lo que se acuerda en una negociación colectiva, pues resulta mucho más eficaz que se proporcionen unas bases legales sólidas respecto al contenido del derecho y que se establezca la obligación de incluir una política interna dirigida a regular el derecho en instrumentos eficaces como el reglamento interno de trabajo.</u></b></p> <p>Después de existir una regulación clara frente al derecho y los alcances de este, si puede considerarse la entrada del derecho colectivo, es decir, la regulación base establecida luego puede ser modificada o mejorada a través de acuerdo colectivos posteriores. Pero, es absolutamente necesaria la pre-existencia de una regulación del derecho a nivel legal y a nivel de los empleadores, pues solo de esta forma se tiene certeza acerca de la regulación y protección del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</p> <p>Anudado a lo anterior, vale la pena resaltar que existen antecedentes de regulación de temas de comunicación digital por medio del reglamento interno del trabajo. Es así como, el Ministerio del Trabajo, mediante concepto 9292 del 18 de</p>
<p>marzo de 2019, se refirió a la posibilidad que tiene el empleador del sector privado de utilizar la aplicación WhatsApp para efectuar las notificaciones dentro del proceso disciplinario. El Ministerio del Trabajo plantea que es válido, siempre y cuando así se encuentre regulado en el reglamento interno de trabajo de la empresa, y que exista algún tipo de acuerdo entre trabajadores y empleadores respecto a la instalación de la aplicación para uso laboral.</p> <p><b><u>De lo anterior se puede concluir que es posible utilizar los medios digitales en el ámbito laboral, pero debe existir una correcta regulación de estos para que se respeten los derechos tanto de empleadores como de trabajadores; y en el caso concreto, una correcta regulación del derecho en cuestión puede hacerse por medio del reglamento interno de trabajo, el cual resulta ser un instrumento eficaz, pues contiene el conjunto de normas que determinan las condiciones a que debe sujetarse el empleador y sus trabajadores en la prestación del servicio.</u></b></p> <p>Por otro lado, una de las principales falencias que presenta el ordenamiento español y el francés es que no tienen prevista una sanción en caso de vulneración del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. En ambos casos el contenido y alcance del derecho está condicionado a lo que se decida en la negociación colectiva, pero en el caso español no se impone un deber de negociar, por lo cual no existe sanción en el supuesto en el que no se realice; y en cuanto al caso francés, se establece que en caso de que fracase la negociación, el empleador es quien debe hacer la regulación del derecho, pero tampoco se establece ninguna sanción en caso de no hacerlo.</p> <p><b><u>Consideramos que las bases de dichos ordenamientos no están lo suficientemente estructuradas en cuanto a la definición, contenido y regulación del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, y el hecho que tampoco este prevista una sanción, pone en peligro la garantía y efectiva protección del derecho.</u></b></p> <p>Ateniendo a lo anterior, al momento de redactar el articulado, fue claro la necesidad de incluir sanciones en caso de vulneración de lo señalado en la Ley. Es por esto que, en el artículo 3 y 4 se establece de manera clara en dónde debe estar incluida la regulación de ese derecho, esto es, en el reglamento interno de trabajo. Como consecuencia de lo anterior, se establece que en caso de que los empleadores no cumplan con lo previsto en la Ley, es decir, adaptar los reglamentos internos del trabajo a los requerimientos de la Ley dentro de los tres (3) meses siguiente a su promulgación, el incumplimiento será sancionado administrativamente de acuerdo a lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo</p>	<p>en concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1610 de 2013.</p> <p>Al respecto, resulta importante traer a colación algunos artículos relevantes:</p> <p><b>Código Sustantivo del Trabajo:</b></p> <p><b>"ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.</b> &lt;Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:&gt;</p> <p>1. &lt;Numeral modificado por el artículo 20 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.</p> <p>Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.</p> <p>2. &lt;Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez muchas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.</p>

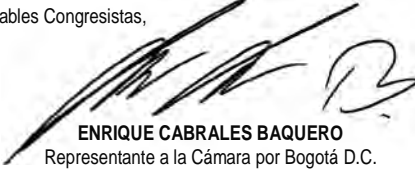
<p>La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.</p> <p>3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo".</p> <p><b>Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:</b></p> <p><b>"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.</b> Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.</p> <p>Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serán procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.</p> <p>Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia".</p> <p><b>LEY 1610 DE 2013:</b></p>	<p><b>"Artículo 9°. Pruebas de oficio.</b> El Inspector de Trabajo y Seguridad Social puede ordenar y practicar pruebas de oficio antes de imponer la sanción".</p> <p><b>"Artículo 10. Período probatorio.</b> Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días hábiles. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por tres (3) días hábiles para que presente los alegatos respectivos".</p> <p><b>"Artículo 11. Paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas.</b> Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, hasta tanto se supere la inobservancia de la normatividad."</p> <p><b>"Artículo 12. Graduación de las sanciones.</b> Las sanciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.</li> <li>2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.</li> <li>3. Reincidencia en la comisión de la infracción.</li> <li>4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.</li> <li>5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.</li> <li>6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.</li> <li>7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.</li> <li>8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.</li> <li>9. Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores".</li> </ol>
<p>Por otro lado, para el caso de las empresas privadas o instituciones públicas, oficiales, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado que no están obligadas a tener un reglamento interno de trabajo, -como se señaló anteriormente-, también deben desarrollar esa política interna en todos los términos señalados en el artículo 3, incluyendo el tiempo que se otorga después de la promulgación de la Ley para que incluyan la política interna encaminada a regular el derecho e incluirla a través de instrumentos eficaces.</p> <p>Se establece de manera expresa que dicha tarea le corresponde a la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces, <u>y que cuando el jefe de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces sea servidor público</u> y haya incumplimiento en el término establecido para desarrollar y adoptar la política interna o en cualquier otra de las funciones de las que trata este artículo, se entenderá dicho actuar como causal de mala conducta.</p> <p>En caso de que el jefe de la Oficina de Talento Humano o quien haga sus veces NO sea servidor público, la sanción estará sujeta a lo señalado en el respectivo reglamento interno disciplinario.</p> <p>Con la regulación anterior, se busca hacer una regulación total del derecho, en la que queden incluidas empresas privadas e instituciones públicas, oficiales, de economía mixta e industriales y comerciales del Estado, y que existan consecuencias para ambos casos en el eventual incumplimiento con lo previsto en la Ley.</p> <p>Asimismo, a través del numeral 2 del artículo 3 se le da la facultad al inspector del trabajo de intervenir cuando el trabajador crea vulnerado su derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. El inspector va a tener conocimiento de esa situación y podrá conminar preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos que se debieron establecer en el reglamento interno del trabajo respecto a dichas situaciones.</p> <p>Para el caso de las empresas privadas o instituciones públicas u oficiales que no cuentan con reglamento interno del trabajo, el inspector del trabajo también podrá intervenir para tomar las medidas correspondientes.</p> <p>En cuanto a la regulación específica del derecho y las modalidades de ejercicio de este, somos conscientes que el derecho no puede predicarse igual frente a todos los cargos. No obstante, lo que si consideramos un hecho, es que TODOS los tipos de cargo deben tener la protección del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, inclusive los cargos de dirección, confianza y manejo (aquellos</p>	<p>que, por sus particularidades o condiciones, se puede requerir de una especial atención por parte del trabajador frente a las diferentes eventualidades que se puedan presentar). Por esa razón, a lo largo del articulado se deja claro que cualquier regulación que se establezca, debe atender en todo caso, a la naturaleza y objeto de la relación laboral, puesto que estos factores son los que nos van a determinar en concreto cómo debe ser el ejercicio del derecho.</p> <p>Por otro lado, en el artículo 5 se señala bajo cuáles circunstancias nos encontramos ante una vulneración del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. Consideramos que es importante que se tenga en cuenta dicha disposición en las empresas privadas e instituciones públicas, oficiales de economía mixta o industriales y comerciales del Estado al momento de incluir la política interna que regule el derecho y las modalidades de su ejercicio, toda vez que, si se tiene claro el contenido del derecho y las circunstancias o situaciones que ponen en peligro su efectividad, se redactaran políticas internas que garanticen de manera efectiva la protección del derecho.</p> <p>Como consecuencia directa de la vulneración del derecho a la desconexión digital en material laboral, consagramos en el artículo 6 el reconocimiento y pago de salarios, horas extras, recargos nocturnos y dominicales, según sea el caso. El fundamento jurídico de lo anterior, lo encontramos en la sentencia SL5584-2017 con Radicación N° 43641 del 05 de abril de 2017 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual la Corte señaló de manera enfática que: "...el simple sometimiento del asalariado de estar a disponibilidad y atento al momento en que el empleador requiera de algún servicio, le da derecho a devengar una jornada suplementaria, así no sea llamado efectivamente a desarrollar alguna tarea, ello se afirma por cuanto no podía desarrollar actividad alguna de tipo personal o familiar, pues debía estar presto al llamado de su empleador y de atender algún inconveniente relacionado con los servicios prestados por la demandada..."</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con la consagración de este artículo, simplemente buscamos transpolar al ordenamiento jurídico legal lo que ya ha sido reconocido por la jurisprudencia en este tema.</p> <p>Finalmente, en el artículo 7 abrimos la puerta para que cuando haya vulneración reiterada del derecho a la desconexión digital en materia laboral, exista la posibilidad de entender esta conducta como constitutiva de acoso laboral, siempre y cuando la conducta cumpla los demás requisitos de finalidad, sistematicidad y resultado de la misma, establecidos en la Ley 1010 de 2006. Factor constitutivo de</p>

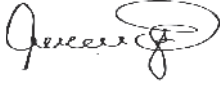







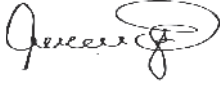







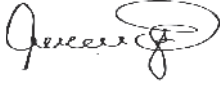









<p>sanción administrativa o disciplinaria, según sea el origen organizacional en el cual se causare la conducta.</p> <p><b>6. Impacto Fiscal</b></p> <p>El proyecto de Ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico. De tal manera, que no es procedente la realización de análisis conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003.</p> <p><b>7. Consideraciones Finales</b></p> <p>Tenemos conocimiento que a la fecha, se radicó un proyecto de ley por parte del H.R. Rodrigo Rojas Lara, el cual se titula "Ley de desconexión laboral" o "Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008"<sup>4</sup>. Este proyecto de ley guarda algunas similitudes con el que estamos presentando, sin embargo, basta observar el articulado, para darse cuenta que, aunque ambos proyectos tratan el mismo tema, existen diferencias sustanciales en la manera como es concebido el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</p> <p>Por demás, consideramos oportuna la presentación y aprobación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente regular el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral de forma completa, a efectos de responder a la transformación de las relaciones laborales con ocasión de los avances tecnológicos. Lo anterior, en aras de garantizar un efectivo equilibrio entre la vida personal y laboral.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p> <p><small><sup>4</sup> PL 360 de 2020 Cámara.</small></p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="824 350 1133 492">   <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1149 350 1458 492">   <b>OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 492 1133 646">   <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1149 492 1458 646">   <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 646 1133 788">   <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1149 646 1458 788">   <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 788 1133 917">   <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1149 788 1458 917">   <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 917 1133 1097">   <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República             </td> <td></td> </tr> </table>	 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara	 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara	 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara	 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara										
 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara										
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara										
 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara										
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República											

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.*




<p><b>Proyecto de Ley No. _____ de 2020</b></p> <p><i>"Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</i></p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO:</b> La presente ley tiene como objeto regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES:</b> Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.</p> <p>En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soporten</p>	<p>la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).</p> <p>En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5º de la Ley 797 de 2003.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> El Gobierno Nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas del cual trata el inciso tercero del presente artículo, incluirá una disposición que establezca por lo menos, que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante. Las deducciones se harán respecto de los honorarios de los contratistas.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p>  <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C.</p>
--	--

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 479 477 613">   <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b>                      Representante a la Cámara                 </td> <td data-bbox="477 479 792 613">   <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b>                      Representante a la Cámara                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 613 477 770">   <b>MARGARITA RESTREPO</b>                      Representante a la Cámara                 </td> <td data-bbox="477 613 792 770">   <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b>                      Representante a la Cámara                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 770 477 906">   <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b>                      Representante a la Cámara                 </td> <td data-bbox="477 770 792 906">   <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b>                      Representante a la Cámara                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 906 477 1092">   <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b>                      Senador de la República                 </td> <td data-bbox="477 906 792 1092">   <b>JOSÉ VICENTE CARREÑO</b>                      Representante a la Cámara                 </td> </tr> </table>	 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara	 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara	 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara	 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSÉ VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara	<p align="center"><b>Proyecto de Ley No. _____ de 2020</b></p> <p align="center"><i>"Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</i></p> <p align="center"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS<sup>1</sup>:</b></p> <p><b>I. Objeto:</b></p> <p>El presente proyecto de ley pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral. Con ello, se establece el ingreso base de cotización (IBC) de los independientes, y otorga una garantía mínima a los contratistas.</p> <p><b>II. Del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión:</b></p> <p>El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.</p> <p>En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de</p> <p><small><sup>1</sup> De entrada manifestar, que el suscrito con antelación ya había radicado el presente proyecto de ley el día 21 de agosto del año 2019, y el cual fuera rotulado con el número 195 de 2019 Cámara. Sin embargo, procedí a retirarlo el día 01 de junio de 2020, por cuanto no se le dio trámite alguno. Lo anterior, no es óbice para insistir en su trámite legislativo, atendiendo sendas ordenes jurisdiccionales de la Corte Constitucional.</small></p>
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara								
 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara								
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara								
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSÉ VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara								
<p>algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.</p> <p>La Corte Constitucional, en Sentencia <b>T-628 de 2007</b>, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda "[...] necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación."</p> <p>Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.</p> <p>En la misma línea, la citada corporación en Sentencia <b>T-200 de 2010</b>, destacó que la importancia de este derecho radica en que: "[...] su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general."</p> <p>Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia <b>T-622 de 2016</b>, señaló que:</p>	<p><i>"[...] el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que <b>el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable;</b> mientras que el bienestar físico, psicológico y espiritual está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley".</i> (Subraya y negrilla fuera de texto).</p> <p>En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.</p> <p><b>III. Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015<sup>2</sup>:</b></p> <p>El artículo 2° del presente proyecto de ley que se propone ante la Honorable Cámara de Representantes, fue establecido inicialmente en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015; sin embargo, el mismo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-219 de 2019, y consideró que dicha disposición, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" (Ley 1753 de 2015), vulneró la Constitución Política por infracción al principio de unidad de materia, con fundamento en las siguientes consideraciones:</p> <p>La Corporación reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelantó a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte, es decir, la Ley 1753 de 2015.</p> <p><small><sup>2</sup> El sustento y referencia del presente acápite, puede verse en: <a href="http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf">http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf</a> (Recuperado el 20 de agosto de 2019 a las 11:55a.m.).</small></p>								

<p>Adicionalmente, la Corte recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multi-temáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del PND. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un <b>control de constitucionalidad más estricto</b>, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de <b>conexidad directa e inmediata</b> entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, <u>se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplieron con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una Ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.</u></p> <p>Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada (como lo fue), ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. <u>Por ello, con estricta atención y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elaborara por parte del legislador ordinario la regulación de la materia a través de una ley ordinaria con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación, situación que hasta el día de hoy no ha obtenido un final exitoso.</u></p> <p>✓ <b><u>EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY 1753 DE 2015:</u></b></p>	<p>Resulta un interrogante bastante lógico el de preguntarse por la suerte de los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo" del último gobierno. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.</p> <p>El problema surge al momento en el que la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, artículo el cual, los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 reglamentaban, pues sin Ley que reglamentar, los decretos quedaban sin base jurídica para permanecer produciendo los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos.</p> <p>Para responder al interrogante, surge la necesidad de proponer la solución a través del presente proyecto de ley que en esta exposición de motivos se sustenta.</p> <p>Los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, luego de la Constitución y la Ley misma, ocupan el tercer lugar.</p> <p>Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tales, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Es así como un acto administrativo que reglamenta una Ley, norma de rango superior a aquel, pierde la base legal a la cual le sirve, éste pierde sus efectos puesto que corre la misma suerte de aquella norma legal a la que accede, cabe recordar el principio de Derecho que estipula que la cosa que accede, corre la suerte de la cosa principal a la cual fue accedida.</p> <p>Es por ello que los Decretos expedidos para reglamentar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, perdieron su razón de ser y pierden toda vigencia con la expedición en forma de Ley del proyecto en cuestión. De igual manera, se le exige al Gobierno Nacional en este proyecto de Ley que reglamente la materia, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.</p>
<p><b>IV. Necesidad y pertinencia:</b></p> <p>A través del proyecto de ley que se propone en este documento, se busca mejorar las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios y otras figuras jurídicas que permiten vender el trabajo propio, especialmente a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justo la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.</p> <p>De igual forma manifiestan que aquellos trabajadores que devengan menos de un salario mínimo, como en el caso de los trabajadores de medio tiempo o los empleados del servicio doméstico, o de aquellos que trabajan por días, deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo.</p> <p>Por otra parte, el ingreso base de cotización puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.</p> <p>Hace referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.</p> <p>Lo anterior genera preocupación porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo), pero también puede ayudar a reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión. Respecto a esto último, un análisis desde la perspectiva de la UGPP cuyo objetivo es el cumplimiento de la legislación, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión, resulta ideal. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.</p>	<p>Frente a dichas necesidades jurídicas demandadas para una cabal conformación del ordenamiento jurídico, estimamos que el presente proyecto de ley es necesario y pertinente.</p> <p><b>V. Contenido del Proyecto:</b></p> <p>El proyecto de ley en cuestión está conformado por tres artículos de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El primer artículo establece el objeto del proyecto, que como se dijo con anterioridad, pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.</li> <li>2. El artículo 2° establece el Ingreso Base de Cotización de los Independientes, reiterando la disposición establecida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015<sup>3</sup>.</li> </ol> <p>Ahora, al citado artículo se le adicionó un párrafo el cual estableció que el Gobierno Nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas, tendrá en cuenta una disposición que establezca que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante.</p> <p>El mismo, lo único que pretende es tratar de solucionar el llamado "<i>dilema del contratista</i>", el cual consiste en que este último, sobre todo cuando presten servicios personales, previo al primer pago, sino tiene la condición económica, le toca acudir a préstamos de terceros para poder pagar la seguridad social y así, poder ser acreedor del primer pago del citado contrato.</p> <p>En ese sentido, lo que se quiere con dicha disposición es garantizar ese aspecto mínimo que dignifique la vida de quien adquiere sus ingresos a</p>

<sup>3</sup> Téngase en cuenta acápite III y IV de la presente exposición de motivos.



<p>través de este tipo de contratos. Pues al otorgarle dicha carga al contratante tan solo con el primer pago, estaríamos mitigando dicha situación.</p> <p>3. El artículo 3° establece la vigencia y derogaría de las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>VI. Impacto Fiscal:</b></p> <p>De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico, toda vez que como se dijo en acápite precedentes, la disposición actualmente rige en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 de la Corte Constitucional.</p> <p><b>VII. Consideraciones Finales:</b></p> <p>Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos fundamentales constitucionales derivados del Sistema General de Seguridad Social.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="829 363 1133 497">   <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1138 363 1458 497">   <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 504 1133 651">   <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1138 504 1458 651">   <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 659 1133 793">   <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara             </td> <td data-bbox="1138 659 1458 793">   <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 801 1133 973">   <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República             </td> <td data-bbox="1138 801 1458 973">   <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara             </td> </tr> </table>	 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara	 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara	 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara	 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara								
 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara								
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara								
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara								

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario.*

<p><b>Proyecto de Ley No. _____ de 2020 Cámara</b></p> <p><i>"Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario".</i></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>CAPÍTULO I</b> <b>OBJETO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene como finalidad, crear la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, y dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional.</p> <p><b>CAPÍTULO II</b> <b>LA FIANZA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2. LA FIANZA DENTRO DEL PROCESO PENAL.</b> Se entenderá como fianza aquella caución en dinero o en especie que pueda tener valor monetario, establecida por un juez de la república, con la finalidad de asegurar la comparecencia del procesado al proceso penal.</p> <p>Una vez pagada y/o constituida la fianza por parte del procesado, deberá ser puesto en libertad con el compromiso bajo la gravedad del juramento de comparecer al proceso penal las veces que sea citado por la autoridad judicial competente, so pena de incurrir en las responsabilidades penales a que haya lugar. La fianza o caución se devolverá cuando el proceso penal haya finalizado.</p> <p>Si durante el proceso penal, el procesado no comparece ante la autoridad judicial cuando haya sido citado, perderá la garantía prendaria, y se podrá emitir la respectiva orden de captura.</p>	<p>En los casos donde se dicte sentencia condenatoria, el condenado perderá la totalidad de la fianza, la cual deberá ser computada en la dosificación punitiva correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará la manera como se constituirá la fianza dentro del proceso penal ante el Banco Agrario de Colombia, en nombre de la autoridad judicial que impone la respectiva caución.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Cuando el dinero o especie cuantificable en dinero consecuencia de la caución, quede definitivamente a disposición de la autoridad judicial competente, hará parte del presupuesto general de la nación, y se destinará a proyectos tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. El Gobierno Nacional, reglamentará la manera en que se realizarán las apropiaciones correspondientes para tal efecto.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Adiciónese un parágrafo al artículo 308 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Parágrafo:</b> El juez de control de garantías, previa imposición de la medida de aseguramiento establecida con ocasión al numeral 3º del presente artículo, y atendiendo las políticas públicas tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, podrá imponer fianza al imputado solo respecto a aquellos delitos que describan multa, y su cuantía será la mínima estipulada en el respectivo tipo penal. La fianza solo procederá frente a procesados que no tengan antecedentes penales.</p> <p>No procederá la fianza frente a: delitos contra la vida y la integridad personal, salvo lesiones personales; delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad individual y otras garantías; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; el delito de extorsión; el delito de estafa; delitos contra la protección de la información y de los datos; delitos contra la fe pública; el delito de lavado de activos; el delito de soborno transnacional; el delito de enriquecimiento ilícito de particulares; delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; delitos contra la seguridad pública; delitos dolosos contra la administración pública; delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia; delitos contra el régimen constitucional y legal. Tampoco procederá sobre alguno de los delitos descritos en el inciso segundo del artículo 68A de la Ley 599 de 2000 y el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.</p>
--	--

**CAPÍTULO III**

**MEDIDAS CONTRA EL HACINAMIENTO CARCELARIO Y PENITENCIARIO**

**ARTÍCULO 4.** El Gobierno Nacional, dispondrá las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario en el que se encuentran personas privadas de la libertad.

Dichas políticas públicas, deben responder a la garantía constitucional de la dignidad humana y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a la población reclusa en establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, sin más limitación de aquellos derechos que por la condición de procesados o condenados tuvieren.

**Parágrafo 1º:** De conformidad con lo establecido en el inciso primero del presente artículo, el Gobierno Nacional liderará e implementará acciones a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, comprendido entre el primer y tercer año contados a partir de la promulgación de la presente ley, se realizarán gestiones monitoreo, diagnóstico y divulgación de la información sobre las causas, retos y soluciones a la problemática del hacinamiento carcelario. En el mediano plazo, comprendido entre el cuarto y noveno año, se efectuarán labores de ejecución de la mitigación y solución de las problemáticas que originan el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. En el largo plazo, contado a partir del décimo año y en adelante, se consolidarán las políticas públicas contra el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. En esta última, las problemáticas de hacinamiento carcelario y/o penitenciario deben estar plenamente superadas.

Durante la implementación de dichas acciones, se conformará un Comité Técnico integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado quien lo presidirá, el Ministro del Trabajo y/o su delegado, el Ministro de Educación y/o su delegado, el Director Nacional de Planeación y/o su delegado, el Director Nacional de Inteligencia y/o su delegado, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y/o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y/o su delegado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y/o su delegado, el Director Nacional de la Policía Nacional y/o su delegado, el Procurador General de la Nación y/o su delegado, y el Defensor del Pueblo y/o su delegado, con la finalidad

de emitir conceptos vinculantes con miras a ejecutar las distintas disposiciones en el corto, mediano y largo plazo. Dicho Comité Técnico adoptará su propio reglamento y sesionará por lo menos dos (2) veces al año.

**Parágrafo 2º.** Las apropiaciones presupuestales a las que se refiere el inciso primero del presente artículo deberán hacerse año a año, con observancia a superar las vicisitudes al cabo de los diez (10) años previamente señalados. En la formulación del mismo, participarán el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de planear de manera adecuada las inversiones a que haya lugar.

**Parágrafo 3º.** Del análisis y comportamiento del asunto se rendirá informe anual a los entes de control por parte del Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado, so pretexto de incurrir en causal de mala conducta. Dicho informe deberá ser presentado antes del 31 de marzo de cada año, reportando el respectivo análisis de la vigencia fiscal anterior.

**ARTÍCULO 5. COLONIAS AGRÍCOLAS.** Modifíquese el artículo 28 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 28. COLONIAS AGRÍCOLAS.** Son establecimientos para cumplir la detención preventiva y/o purgar la pena, preferencialmente para procesados y/o condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza y/o labor agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permitan podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organización especial.

**Parágrafo 1º.** La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, estos podrán ser comercializados. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

**Parágrafo 2º.** Con la finalidad de mitigar las problemáticas de hacinamiento carcelario, la autoridad judicial o administrativa correspondiente podrá disponer la reclusión o remisión de personas privadas de la libertad a colonias agrícolas, de aquellos internos que sin gozar de las calidades establecidas en el inciso primero del presente artículo, tengan la voluntad de ejecutar labores agropecuarias.

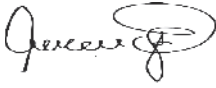



**ARTÍCULO 6.** Las autoridades administrativas competentes en articulación con el Gobierno Nacional, propenderán porque en todo establecimiento carcelario y/o penitenciario, se mitigue materialmente la sobrepoblación carcelaria, con la finalidad de garantizar la dignidad humana, y se proveerán los insumos necesarios a efectos de garantizar servicios sanitarios básicos, agua, asistencia en salud, y demás que propendan por la vida digna del prisionero.





**CAPÍTULO IV  
VIGENCIAS Y DEROGATORIAS**


**ARTÍCULO 7.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C

 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara
 <b>OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara

 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSE VICENTE CARRERO</b> Representante a la Cámara

  
**EDWIN BALLESTEROS A.**  
Representante a la Cámara

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

*“Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS<sup>1</sup>:**

**1. Objeto del Proyecto de Ley:**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad, crear la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, y dictar medidas que coadyuven la labor del gobierno central, para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional. Lo anterior, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes.

**2. Generalidades – Contexto, Marco Jurídico y Contenido del Proyecto:**

Estableció el artículo primero de la Constitución Política de Colombia (principio fundamental), que:

*“ARTÍCULO 10. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

La dignidad humana a la cual se hace referencia, ha sido interpretada por la Corte Constitucional de diversas maneras, sin embargo, sí ha hecho hincapié en lo siguiente (Sentencia T-291 de 2016; M.P. Alberto Rojas Ríos):

<sup>1</sup> De entrada manifestar, que el suscrito con antelación ya había radicado un proyecto de ley semejante (PL 312 de 2019 Cámara). Sin embargo, procedí a retirarlo por cuanto no se le dio trámite alguno. Lo anterior, no es óbice para insistir en su trámite legislativo, atendiendo sendas ordenes jurisdiccionales de la Corte Constitucional que evidencian la necesidad de superar el Estado de Cosas Inconstitucional en las que se encuentran actualmente los diferentes centros carcelarios y/o penitenciarios del país.

*“La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciados: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura. Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”.*

*“[...] Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Pese a ello, en el tema que nos atañe, esto es, el sistema carcelario y/o penitenciario, el asunto se contrapone al postulado constitucional. Recordemos que la **sentencia T- 153 de 1998** de la Corte Constitucional (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), estableció que:

*“Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc. [...]”.*

*“La labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social. Precisamente desde la perspectiva de la dignidad de los reclusos y de la obligación del Estado de brindarles los medios necesarios para su*

*resocialización se deben interpretar distintos artículos del Código Penitenciario que regulan las condiciones de albergue de los internos, y sus derechos al trabajo, a la educación y enseñanza, al servicio de sanidad, a la comunicación con el exterior y la recepción de visitas, a la atención social, etc”.*

*“[...] La remisión al recurso de nulidad no toma en cuenta las condiciones extremas de violación del derecho a la dignidad de los reclusos, y las inminentes amenazas contra su vida e integridad personal. El recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz en este caso. Las obras de remodelación terminarían mucho antes de que finalizara el proceso, y están en capacidad de generar un mayor ambiente de violencia en la cárcel, poniendo en grave riesgo la vida e integridad personal de los reclusos. Por otra parte, se argumenta que, dado que muchas de las situaciones descritas constituyen una clara violación de la ley, se ha debido recurrir a la acción de cumplimiento. Al respecto debe recordarse que esta Corporación ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades - situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley -, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país”.* (Subraya fuera de texto).

Seguidamente, aborda el estado de cosas inconstitucional, así:

*“Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional”.*

*“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta*

*plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como se observa, se establece por parte del tribunal constitucional, **que en Colombia no se garantizan los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, y tampoco se cumple con la función de resocialización.**

Posteriormente, la misma Corte Constitucional en **sentencia T-388 de 2013** (M.P. María Victoria Calle Correa), consideró que las violaciones sistemáticas de derechos humanos persistían, y que no podían ser superadas únicamente con la construcción de nuevos cupos carcelarios.

Seguidamente, el tribunal constitucional en **sentencia T-762 de 2015** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), **reiteró la existencia de un estado de cosas contrarias a la Constitución Política de 1991**, ordenó el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal, e igualmente, ordenó la creación del comité interparlamentario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad.

Finalmente, a través del **Auto 121 de 2018** la Corte Constitucional estableció cuatro bastiones de seguimiento: 1) Base de datos y el sistema de información sobre política criminal; 2) Normas Técnicas sobre privación de la libertad; 3) Línea base; y 4) Definición de los indicadores de goce efectivo de derechos.

Teniendo en cuenta los postulados precedentes, **consideramos pertinente la formulación de instrumentos legales que coadyuven en la superación de la**



<p><b>problemática declarada como “estado de cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional.</b> Es así, como se pone a consideración del Congreso de la República, el proyecto de ley “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”, con miras a enfrentar la sobrepoblación o el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana y demás garantías fundamentales de las personas privadas de la libertad, que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional. Ello, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales.</p> <p>Como fundamento de lo anterior, se considerará pertinente tener en cuenta los siguientes acápite:</p> <p><b>A. De la población carcelaria en Colombia:</b></p> <p>Dentro del sistema normativo colombiano, el ordenamiento jurídico de procedimiento penal establece como causa para que un individuo sea recluso en un establecimiento carcelario y/o penitenciario, una de dos situaciones: por un lado, la aplicación de una caución personal (física) denominada medida de aseguramiento, la cual implica que el sujeto contra quien se adelanta la investigación penal y posterior juicio, enfrente el proceso desde un establecimiento carcelario y se presenta por una de tres causales taxativas. El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal establece que la procedencia de la medida de aseguramiento se sustenta en: a) Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia; b) Que el imputado constituya un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; y c) Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.</p> <p>Entonces, de presentarse suficientemente argumentada por la Fiscalía General de la Nación una de estas tres causales, el juez decretará la aplicación de la medida de aseguramiento y dispondrá de la libertad del procesado remitiéndolo, entre otras, a un establecimiento carcelario y/o penitenciario.</p> <p>Por el otro, un individuo llega a una cárcel o penitenciaría, por resultar condenado mediante sentencia judicial, lo que implica determinarlo como responsable penalmente por la comisión de un delito, sentencia que es el resultado de todo un proceso de investigación y juicio, adelantado por la Fiscalía General de la Nación ante un juez de la República.</p>	<p>Con fundamento en lo anterior, es apenas lógico y razonable concluir que, la principal causa de la llegada de un sujeto a un establecimiento carcelario y/o penitenciario, es ser condenado penalmente. Sin embargo, según el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, de la totalidad de la población reclusa en cárceles, penitenciarias o cualquier otra institución de reclusión, el censo de personas privadas de la libertad en los citados establecimientos del país, reveló que el hacinamiento en dichos lugares corresponde a un 53.58 % (Colombia cuenta con 80.373 cupos carcelarios, sin embargo existe un total de 123.434 internos en las cárceles, lo que nos lleva a concluir que hay una sobrepoblación que se excede en 40.361)<sup>2</sup>.</p> <p>Ahora, lo grave de la situación planteada, entre otras, es que el panorama va empeorando día tras día. En enero del año en curso, según la ex Ministra de Justicia, Gloria María Borrero, el hacinamiento en los centros carcelarios era del 49%, lo cual evidencia un incremento del 4.58% en cuestión de seis meses. Cifras que deben generar alarma.</p> <p>El hacinamiento carcelario fue un punto esencial en el que se enfocó la Comisión Asesora de Política Criminal. Ésta le recomendó al Gobierno Nacional que no insistiera en la medida de prisión perpetua para quienes cometieran delitos en contra de los menores de edad.</p> <p>Por otro lado, la Comisión señaló que de imponerse aquella medida, le generaría al Estado, construir más centros carcelarios o agrandar la infraestructura de los ya construidos. Importante para tener en cuenta es que financiar un cupo nuevo para un prisionero en Colombia por año, asciende a un valor de \$120.218.981 en promedio<sup>3</sup>.</p> <p><sup>2</sup> Recuperado el 12 de noviembre de 2019 a las 11:30 a.m. en <a href="https://360radio.com.co/en-colombia-hay-80-373-cupos-carcelarios-pero-hay-123-434-presos/">https://360radio.com.co/en-colombia-hay-80-373-cupos-carcelarios-pero-hay-123-434-presos/</a></p> <p><sup>3</sup> Recuperado el domingo 17 de noviembre de 2019 a las 12:30 p.m. en: <a href="http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Respuesta_auto_21_de_febrero_2019.pdf">http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Respuesta_auto_21_de_febrero_2019.pdf</a></p> <p><sup>4</sup> Es importante se tenga en cuenta que en el Decreto Legislativo 546 de 2020 (“Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”), que se estableció que “[...] el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– mediante comunicación de fecha 14 de abril de 2020 señaló que “[...] de acuerdo con los datos históricos y comportamiento de la última década muestra que a pesar de los importantes esfuerzos institucionales y presupuestales, la política de ampliación de cupos ha sido insuficiente para conjurar crisis del sistema penitenciario y carcelario, toda vez que si bien es cierto que en el lapso comprendido entre los años 2010 a febrero de 2020, la capacidad de los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC se ha incrementado y ha pasado de tener 67.965 cupos a un total de 80.763, también lo es que la población privada de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios ha crecido de 84.444 a 120.667” y que el INPEC en “comunicación de fecha 14 de abril de 2020 mediante datos del aplicativo misional SIS/PEC WEB sostiene que “[...] de las 120.667 personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios, un total de 112.272 son hombres</p>
<p>Si bien, como se dijo, una de las causas del hacinamiento carcelario lo constituyen aquellas personas con prisión preventiva (mientras se surte el proceso penal en su contra), también es cierto, que se deben buscar medida que flexibilicen la medida de aseguramiento con observancia a una política pública que vele por los derechos mínimos de las personas inculpas en este tipo de procesos, con sujeción a la dignidad humana.</p> <p><b>B. De la caución pecuniaria o fianza:</b></p> <p>Como se explicó en el acápite precedente, la medida de aseguramiento opera si se prueba por parte del ente investigador que el imputado (contra quien se adelanta la investigación formalmente), incurre en una de tres situaciones: que éste obstruya el ejercicio de la justicia, que se constituya como un peligro para la sociedad o la víctima del supuesto delito, o finalmente, que haya riesgo fundado de que no comparecerá al proceso o no cumplirá la sentencia con que termina aquel.</p> <p>Con el ánimo de explicar el punto real del proyecto, se clasificarán las causales referidas en el párrafo anterior. La primera y la segunda constituyen en su naturaleza, una esencia material, es decir que contienen como supuesto de hecho, situaciones de fondo, afectar u obstruir el proceso (lo que implica un delito) o continuar constituyéndose como peligro socialmente o para la víctima (lo que implica de primera mano que el procesado puede resultar condenado). Sin embargo, la tercera causal, la que hace referencia a la no comparecencia al proceso o el incumplimiento de la sentencia, naturalmente es en su esencia una situación de forma. Se entiende entonces que las causales primera y segunda por su carácter material o de fondo, son fundamentales y necesarias en su operatividad e imposición, sin embargo, la causal tercera por presentarse como una causal de carácter formal, se estima, puede ser utilizada para la propuesta que contiene este proyecto de ley.</p> <p>Lo que se busca con este proyecto de ley es evitar que, por la invocación de la causal tercera referida abundantemente en apartes anteriores, que contiene como supuesto de hecho, la no comparecencia al proceso o incumplimiento de la sentencia por parte del procesado, el juez, a discreción propia, cuando decida si procede la medida de aseguramiento, deba establecer una caución en dinero que será depositada por el imputado para asegurar su comparecencia y el cumplimiento de la sentencia de ser condenado. Ello, en busca de coadyuvar instrumentalmente, el hacinamiento carcelario.</p> <p><sup>1</sup> y 8.395 son mujeres. Asimismo, de ese total, 36.240 personas están sometidas a medida de aseguramiento de detención preventiva y 84.427 cumplen la ejecución de la pena en establecimientos carcelarios y penitenciarios<sup>4</sup>.</p>	<p>En el Derecho Penal Continental o Romano-Germánico, la figura de la caución pecuniaria o fianza (como es conocida en los sistemas jurídicos anglosajones o de Common Law), no existe, o por lo menos en los sistemas jurídicos latinoamericanos que tienen como base el derecho francés y este a su vez, el Romano-Germánico, no está contenida en las legislaciones procesales penales. La fianza en su naturaleza tiene existencia en el Derecho Privado continental mas no en el Penal como ya se dijo.</p> <p>Sin embargo, en el sistema penal procesal norteamericano, en lo que concierne al federal, los individuos generalmente son capturados una vez que un jurado de acusación les ha imputado formalmente un delito, no obstante, un juez puede dictar orden de captura antes de la acusación formal si se presenta una denuncia que exponga pruebas suficientes para establecer causa probable.</p> <p>Generalmente, el ente acusador (Fiscalía) solicita al tribunal que dicte orden de captura contra la persona nombrada en la acusación formal (en Colombia imputación). Dependiendo de varios factores, después de la captura, el imputado puede ser puesto en libertad bajo fianza (libertad provisional o condicional) en tanto se da el juicio, o puede permanecer encarcelado. Estos factores incluyen la gravedad del delito, los antecedentes delictivos del imputado y las probabilidades de que se fugue.</p> <p>Un juez determina si un imputado debe permanecer encarcelado o ser liberado y, en ese caso, bajo qué condiciones. Estas condiciones pueden incluir el requisito de que el imputado, o alguna persona que actúe en su nombre, entreguen como garantía dinero o bienes que perderá si el imputado no se presenta al juicio.</p> <p>Existen distintos géneros de fianzas en el mundo del Derecho, como se expuso anteriormente, en nuestro sistema jurídico, solo existen en el mundo del Derecho Privado, sin embargo, haciendo un análisis de cómo opera la fianza en temas penales en los sistemas anglosajones, principalmente el norteamericano, esta figura opera de la siguiente manera.</p> <p>La fianza garantiza el cumplimiento de las obligaciones que establece el Juez a una persona física que se encuentra sujeta a un proceso penal por la comisión de algún delito para obtener su libertad, los tipos de fianza más comunes son<sup>5</sup>:</p> <p><sup>4</sup> Recuperado el 12 de noviembre de 2019 a las 11:45 a.m., en: <a href="https://www.asecam.com.mx/index.php/productos/fianzas-judiciales">https://www.asecam.com.mx/index.php/productos/fianzas-judiciales</a></p>

"a) Libertad Provisional. Es aquella que se otorga cuando el fiado se encuentra dentro del proceso inicial (presunto responsable) y aún no se ha dictado sentencia definitiva, estando a disposición del juzgado siempre que éste lo requiera".

"b) Libertad Condicional. Se da cuando el procesado fue sentenciado pero el delito cometido. Se considera menor, pudiendo obtener su libertad a condición de cumplir las obligaciones que le establezca el juez y presentarse a disposición cuando éste lo requiera".

"c) Libertad Preparatoria. Se otorga para aquella persona que fue sentenciada y que ha cumplido una parte de su pena o sentencia dentro del presidio pudiendo obtener su libertad anticipadamente por la buena conducta y rehabilitación manifestada".

Con fundamento en la anterior categorización, lo que el proyecto requiere incorporar en el sistema judicial colombiano es, la fianza que implica la libertad provisional a esperas de un juicio y una sentencia que puede encontrar respecto del procesado la absolución de los cargos o la condena por los mismos. Y la operatividad de tal propuesta se articula de manera armoniosa al criterio del autor del proyecto, de la mano del numeral 3° del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal.

**C. De la vulneración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DESC- y del derecho a la vida de las personas detenidas<sup>6</sup>:**

La noción de interrelación y complementariedad implica el entendimiento de la siguiente premisa: el cumplimiento y la garantía de tal situación, no debe ser vista de manera aislada o alternativa entre los distintos tipos de derechos que le son propios a los seres humanos. Por ende, cuando constitucionalmente se ha establecido que el Estado debe garantizarles a las personas privadas de su libertad todos sus derechos humanos (evidentemente a excepción de la libertad), "no está haciendo una jerarquización entre los mismos, sino más bien un mandato de hacerlos complementarios y de lograr su mutuo refuerzo".

Es claro que los DESC tienen una estrecha interrelación directa con otras categorías de derechos y es precisamente en la escena carcelaria y penitenciaria

<sup>6</sup> UMAÑA HERNANDEZ, Camilo Eduardo. *El Estado Constitucional Colombiano en la Periferia. Tomo II.* Capítulo VII: Violaciones de los DESC frente a la garantía del derecho a la vida de personas detenidas. Un problema de vida o muerte. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2019. Págs. 235-276. Memorias de las XX Jornadas de Derecho Constitucional "Colombia fragmentada. Balance de la protección de los DESC en el territorio", llevado a cabo en la Universidad Externado de Colombia, los días 2, 3 y 4 de octubre de 2019.

dignidad humana, es decir, el derecho a vivir con dignidad, aun así se esté cumpliendo una pena como castigo a la comisión de un delito.

**D. Contenido del articulado:**

El presente proyecto de Ley está estructurado de la siguiente manera: Consta de cuatro capítulos integrados por siete artículos.

El Capítulo I contiene el artículo primero, el cual contempla el objeto del proyecto de ley, que tiene como finalidad, crear la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, y dictar medidas que coadyuven la labor del gobierno central, para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional.

El Capítulo II comprende dos artículos (2 y 3), los cuales buscan crear e implementar la fianza dentro del ordenamiento jurídico procesal penal (esta última incluye un parágrafo al artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, que regula la medida de aseguramiento).

El tercer Capítulo posee tres artículos (4, 5 y 6) constituyen las medidas propuestas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. Así, se empieza con el artículo cuarto, el cual dispone que el Gobierno Nacional deberá disponer de las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario en el que se encuentran personas privadas de la libertad. Con ello, se pretende que dichas políticas públicas, deban responder a la garantía constitucional de la dignidad humana y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a la población recluida en establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, sin más limitación de aquellos derechos que por la condición de procesados o condenados tuvieren. Por lo mismo, se establecen unos lapsos de tiempo para ir implementando acciones, en coadyuvancia con un Comité Técnico. Así mismo, se garanticen las apropiaciones presupuestales a que haya lugar en virtud del principio de planeación; y de todo lo que se realice en virtud de dicha disposición, se rinda informe a los entes de control.

El artículo cinco, pretende hacer una modificación al artículo 28 de la Ley 65 de 1993, con la finalidad de ampliar el espectro de las colonias agrícolas en virtud de una política pública que coadyuve a mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario.

donde se permite comprobar tal premisa, escenarios donde existe como regla principal, la restricción bastante fuerte de derechos.

Recuérdese que la restricción de la libertad no significa la absoluta anulación de la condición básica de la dignidad humana y de la vida digna. Entonces, derechos sociales, económicos y culturales (DESC) como la alimentación, la salud, el saneamiento básico, la educación, el trabajo y la reunión, absolutamente tienen un impacto en la sostenibilidad de una vida en condiciones de dignidad en condiciones de especial sujeción como lo son las personas privadas de la libertad.

La tesis es la siguiente: En las cárceles de Colombia, se vulnera sistemáticamente derechos sociales, económicos y culturales que de su garantía y protección (aún en las cárceles y penitenciarias colombianas) depende el mantenimiento de una vida digna para cada preso y todo ello tiene origen en la problemática establecida en el objeto de este proyecto de Ley, el hacinamiento.

La Corte Constitucional en varias sentencias de sus primeros años de existencia se refirió al estado de crisis que vivían los presos en el país, lo que implicó la vulneración de derechos a gran escala sobre esta población. La reiteración jurisprudencial llevó a que en 1998, esta corporación declarara el estado de cosas inconstitucional. Dijo la Corte:

*"Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, servicios sanitarios, con salud, visitas de familia en condiciones decorosas etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines de tratamiento penitenciario".* SENT T 153 DE 1998 MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ."

El hacinamiento en las cárceles de Colombia, es una realidad que tiene como consecuencia directa, la vulneración sistemática de derechos de distintas categorías pero que transversalmente trasgrede la condición de humanidad que se predica de toda persona recluida.

Derechos como la alimentación, la salubridad, el agua, la recreación, la intimidad familiar, entre otros, son afectados directamente por la sobrepoblación en las cárceles del país, lo que implica el mantenimiento prolongado de unas condiciones de vida que no llegan a cubrir el mínimo estándar que se exige para la garantía de una vida digna, situación que implica contrario sensu que, la vulneración de DESC en las cárceles implica vulnerar a su vez el derecho a la vida y el principio de

Y el artículo sexto, busca que todas las autoridades administrativas involucradas o responsables del manejo de los centro penitenciarios y/o carcelarios, en articulación con el Gobierno Nacional, propendan porque en dichos centros se mitigue materialmente la sobrepoblación carcelaria, con la finalidad de garantizar la dignidad humana, y se provean los insumos necesarios a efectos de garantizar servicios sanitarios básicos, agua, asistencia en salud, y demás que propendan por la vida digna del prisionero, entre otras, los DESC previamente mencionados.

Finalmente, el Capítulo IV adscribe el artículo séptimo, contenido de la vigencia y derogatorias.

**3. Impacto Fiscal:**

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el impacto fiscal del proyecto de ley en cuestión no se puede cuantificar dado que no tiene vocación en materia de ordenanza de gasto, ni plantea aumentos de ingresos; lo que se propone es crear la fianza dentro del proceso penal y dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. Sin embargo, el proyecto de Ley en cuestión propende por generar un impacto económico dado que busca la eficiencia en el uso de los recursos por implementar, además de brindar beneficios para la población a la que va dirigido dicho proyecto.

Ahora bien, se presentarán algunas de las problemáticas del hacinamiento en Colombia. Desde hace varios años, la demanda que arroja el sistema penal ha presentado tendencias crecientes sostenidas, sin embargo, la capacidad instalada y el número de cárceles no ha incrementado en la misma proporción, lo cual genera un aumento de los índices de hacinamiento penitenciario en el tiempo.

Tomando como referencia el informe estadístico del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, al día de hoy la infraestructura del Instituto está conformada por 132 establecimientos ubicados en 120 municipios<sup>7</sup>.

Al observar la evolución de la población intramural en los últimos años se evidencia que en el año 2014 se presentó una disminución de 5,3%<sup>8</sup>. En 2015, la población se estabiliza y retoma su tendencia creciente, no obstante, en el año 2016 se presenta una tendencia decreciente (-1,6%), la cual se acentúa en 2017 al presentar una disminución de 3,2%. A partir del año 2018 se mantuvo una

<sup>7</sup> Tomado de: [http://www.inpec.gov.co/w/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJOCW/HRKV/view/49294](http://www.inpec.gov.co/w/estadisticas/-/document_library/TWBUJOCW/HRKV/view/49294)

<sup>8</sup> Esta disminución se presentó producto de la aplicación de la Ley 1709 de 2014 "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones"

tendencia creciente (3,3%) la cual se sigue presentando en lo corrido del 2019. (Ver tabla 1)

**Tabla 1. Población reclusa intramural a cargo del Inpec 2013 – Mayo 2019.**

Año	Población colombiana	Población reclusa intramural Inpec	Variación anual población reclusa intramural		Participación nacional	Tasa población intramural por 100 mil habitantes
			Absoluta	Relativa		
2013	47.121.089	120.032	6.148	5,4%	0,3%	255
2014	47.661.787	113.623	-6.409	-5,3%	0,2%	238
2015	48.401.701	120.444	6.821	6,0%	0,2%	249
2016	48.747.708	118.532	-1.912	-1,6%	0,2%	243
2017	49.582.835	114.75	-3.782	-3,2%	0,2%	231
2018	49.834.240	118.513	3.763	3,3%	0,2%	238
2019	50.374.478	121.487	2.974	2,5%	0,2%	241

Fuente: SISIPEC WEB

En materia de hacinamiento, de acuerdo con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, a mayo de 2019 se registraron un total de 80.236 cupos penitenciarios, sin embargo, el número de internos alcanzó la cifra de 121.487 arrojando una sobrepoblación de 41.521 personas, lo que representa un índice de hacinamiento de 51,4%.

**Tabla 2. Capacidad de ERON por regiones**

Variable	Regional						Total
	Central	Occidente	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	
Capacidad	30.304	15.076	7.747	7.88	8.002	11.227	80.236
No. Internos(as)	44.175	23.252	13.775	12.219	14.47	13.596	121.487
Sobrepoblación	13.871	8.176	6.028	4.339	6.468	2.369	41.251
Índice de hacinamiento	45,8%	54,2%	77,8%	55,1%	80,8%	21,1%	51,4%

Fuente: GEDIP – Mayo 2019.<sup>9</sup>

Tomando como referencia con un artículo de la revista Isocuanta de la Universidad Santo Tomás, se establece que:

<sup>9</sup> De acuerdo con información suministrada por el INPEC, con corte de octubre de 2019, los cupos ofrecidos por los establecimientos carcelarios ascendieron a 80.387; Asimismo, el número de personas privadas de la libertad con ubicación intramural aumentó a 124.725, lo que representa un índice de hacinamiento de 51,3%.

*“Las causas del hacinamiento del sistema carcelario en Colombia son varias, entre estas se encuentran principalmente: el establecimiento de penas a delitos menores, contenidas en el código penal; la deficiente infraestructura carcelaria; la reincidencia criminal; la necesidad de algunos beneficios, por ejemplo, aunque precaria, la atención médica; una nueva causa de la que por lo menos hasta ahora tenemos información: las ordenes de libertad de los presos no le son comunicadas al INPEC.*

*El establecimiento de penas de privación de la libertad a delitos menores, es una de las principales razones del hacinamiento. Castigar todos los delitos con la prisión, en teoría era la solución para prevenirlo, sin embargo se ha convertido en el cuello de botella del sistema, cada día se cometen más delitos y estos son castigados con la privación de la libertad.<sup>10</sup>*

A grandes rasgos el hacinamiento carcelario se presenta por dos causas: en primer lugar, los 132 establecimientos carcelarios a nivel nacional no son suficientes para cerca del 51% por ciento de los reclusos. En segundo lugar, con el estatuto anticorrupción y las nuevas normas de seguridad ciudadana se puede generar un posible aumento del número de reclusos, lo cual trae consigo el aumento de costos por parte del Gobierno Nacional.

Con respecto la dirección de infraestructura de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, toma como referente el valor promedio de construcción de cada cupo carcelario por **120 millones de pesos**, resultado del análisis de los costos de las obras ejecutadas la USPEC en los últimos 5 años.

**Tabla 3. Costo promedio construcción cupo carcelario**

Proyecto	Valor	Cupos	Costo/Cupo
Tuluá	\$78.254.030.724	656	119.289.681
Espinal	\$87.563.511.251	768	114.014.989
Buga	\$98.893.514.184	720	137.352.103
Girón	\$83.000.000.000	752	110.372.340
Ipiales	\$73.000.000.000	608	120.065.789
<b>Costo promedio construcción cupo carcelario</b>			<b>\$120.218.981</b>

Fuente: USPEC – Octubre de 2019

Es importante aclarar que la selección de los proyectos que se tomaron como referente, responden a los estándares de diseño solicitados por la sentencia T-762

<sup>10</sup> Tomado de: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/isocuanta/article/view/1536/1707>

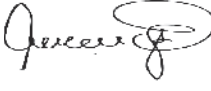



de 2015 que determina las áreas mínimas vitales de permanencia de vida en reclusión.


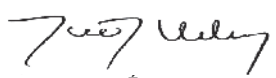



**4. Consideraciones Finales:**

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de mitigar el “estado de cosas inconstitucional” calificado por la Corte Constitucional, respecto al sistema carcelario y penitenciario colombiano.

Cordialmente,

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara
 <b>OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara

 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>JOSE VICENTE CARRERO</b> Representante a la Cámara
 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental.*

<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. _____ de 2020 Cámara</b></p> <p>"Por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental"</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto adicionar un parágrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y dictar otras disposiciones, con la finalidad de dar mayor eficacia a la aplicación de la Ley y se garantice de manera real y efectiva el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, a partir de la inclusión de programas específicos en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Inclúyase un (1) parágrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p><u>Parágrafo 1:</u> Para garantizar la participación real y efectiva de la comunidad en general, el Ministerio de Salud y Protección Social realizará visitas semestrales a las entidades prestadoras de servicios de salud mental, con el fin de dialogar aleatoriamente con las personas que se encuentren en ese momento en la entidad, teniendo en cuenta el personal médico, personal administrativo, pacientes, entre otros, y poder conocer cuál es la percepción sobre el servicio prestado y que aspectos positivos y negativos existen en la prestación del servicio; lo anterior, en aras de que el Ministerio de Salud y Protección Social tenga insumos apropiados que le permitan formular, desarrollar e implementar políticas públicas encaminadas puntualmente a resolver las situaciones y problemáticas que atraviesan las entidades prestadoras del servicio de salud mental.</p> <p>De lo evidenciado en las citadas visitas, el Ministerio de Salud y Protección Social dentro del mes siguiente a la realización de las mismas, remitirá informe preliminar a la Superintendencia Nacional de Salud con la finalidad de que proceda a inspeccionar, vigilar y controlar los hallazgos detectados. La Superintendencia</p>	<p>Nacional de Salud tendrá la facultad de imponer las sanciones de ley, respecto a irregularidades probadas en la prestación del servicio de salud mental.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DEL TRASTORNO MENTAL EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA DE CARÁCTER OFICIAL Y PRIVADO.</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá generar estrategias y programas específicos de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, y deberá garantizar a través de las Secretarías de Educación Distritales o Municipales, que todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado incluyan dentro de su plan de estudios conferencias mensuales sobre salud mental, en las cuales se explique a los estudiantes los tipos de enfermedades mentales que existen, los signos y síntomas de dichas enfermedades y los tratamientos para estas. De igual forma, las conferencias deben centrarse en proporcionar a los estudiantes herramientas o técnicas para el manejo adecuado de sus emociones, promover la inteligencia emocional y el desarrollo de técnicas para el manejo de situaciones de estrés, ansiedad o depresión.</p> <p>Las conferencias mensuales sobre salud mental deberán ser impartidas por profesionales de la psicología, y en lo posible, con preferencia de aquellos que cuenten con posgrados en psicología clínica.</p> <p><u>Parágrafo 1:</u> El modelo de conferencias sobre salud mental y las herramientas o técnicas que implementen los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado debe corresponder o adecuarse a las necesidades de cada nivel educativo. Se debe propender por desarrollar metodologías pedagógicas, claras y eficaces que permitan a cada uno de los niveles entender la importancia de preservar la salud mental.</p> <p><u>Parágrafo 2:</u> Las Secretarías de Educación Distritales o Municipales, según sea el caso, vigilarán la correcta implementación de las conferencias sobre salud mental en todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado.</p> <p>Los establecimientos educativos a los que se refiere el presente artículo, deberán presentar a las Secretarías de Educación Distritales o Municipales antes del 30 de noviembre de cada año, un informe integral de gestión y resultados sobre dichas</p>
<p>capacitaciones, así como un registro sobre el número de estudiantes que han manifestado tener signos o síntomas de enfermedades mentales.</p> <p>La información recolectada por las Secretarías de Educación Distritales o Municipales de los informes y registros presentados por los establecimientos educativos a los que se refiere este artículo, deberá ser compartida con las Secretarías de Salud Distritales o Municipales, con el fin de tener estadísticas reales acerca del número de estudiantes que presentan este tipo de enfermedades y que dicha información pueda servir de soporte y base al momento de generar estrategias y programas para la atención integral de las enfermedades mentales en el sistema de salud.</p> <p>La información recolectada y los registros presentados gozarán de reserva legal y deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y concordantes.</p> <p><u>Parágrafo 3:</u> Los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado deberán incluir y desarrollar dentro de su plan de estudios las conferencias mensuales sobre salud mental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, y su incumplimiento será sancionado por las Secretarías de Educación Distritales o Municipales de acuerdo con lo previsto en el régimen sancionatorio del Decreto 907 de 1996 y concordantes.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. TRATAMIENTO INTEGRAL EN LA ATENCIÓN DE ESTUDIANTES QUE PRESENTEN SIGNOS, SINTOMAS, TRANSTORNOS O ENFERMEDADES MENTALES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA DE CARÁCTER OFICIAL Y PRIVADO.</b></p> <p>Los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, a través del área de psicología o la que haga sus veces, deberán garantizar a los estudiantes que presentan signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, un tratamiento integral, en el que se prolonguen los procesos de seguimiento desde el ingreso de los estudiantes, hasta el abandono del plantel educativo, con la finalidad de que se les proporcione apoyo a tiempo, a mediano y largo plazo.</p> <p><u>Parágrafo 1:</u> Las Secretarías de Educación Distritales o Municipales, en coordinación con las Secretarías de Salud Distritales o Municipales, según sea el caso, vigilarán la correcta implementación de los tratamientos integrales en la atención de estudiantes que presentes signos, síntomas, trastornos o</p>	<p>enfermedades mentales en todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. CAPACITACIONES AL PERSONAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA DE CARÁCTER OFICIAL Y PRIVADO.</b></p> <p>Las Secretarías de Educación Distritales o Municipales deberán realizar capacitaciones semestrales a los docentes y el personal administrativo de todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, otorgándoles la información y herramientas necesarias para la identificación de los signos y síntomas de las enfermedades mentales, con la finalidad de que estos otorguen el trato adecuado y libre de estigmatización a los estudiantes que presenten signos o síntomas de enfermedades mentales.</p> <p><u>Parágrafo 1:</u> El Ministerio de Educación Nacional vigilará la correcta implementación de las capacitaciones impartidas por parte de las Secretarías de Educación Distritales o Municipales, según sea el caso.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DEL TRASTORNO MENTAL EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS.</b></p> <p>Las instituciones de educación superior, sean estas públicas o privadas, creadas por la ley o a las cuales se les haya reconocido personería jurídica, deberán desarrollar a través de sus Oficinas de Bienestar Universitario en conjunto con el área de Salud Universitaria, o quien haga sus veces, programas y planes específicos de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental.</p> <p>Como parte de esos programas específicos, las instituciones de las que trata este artículo, deberán desarrollar un plan anual de conferencias mensuales sobre salud mental, en las cuales se explique a los estudiantes los tipos de enfermedades mentales que existen, los signos y síntomas de dichas enfermedades y los tratamientos para estas. De igual forma, las conferencias deben centrarse en proporcionar a los estudiantes herramientas o técnicas para el manejo adecuado de sus emociones, promover la inteligencia emocional y el desarrollo de técnicas para el manejo de situaciones de estrés, ansiedad o depresión.</p> <p>Las conferencias mensuales sobre salud mental deberán ser impartidas por profesionales de la psicología, y en lo posible, con preferencia de aquellos que cuenten con posgrados en psicología clínica.</p>

Las instituciones de educación superior deberán garantizar a través de los medios publicitarios adecuados que la información sobre dichas conferencias llegue a la mayor cantidad de estudiantes posibles, con el fin de que estos sean conscientes de la importancia de preservar la salud mental.

**Parágrafo 1:** El Ministerio de Educación Nacional vigilará la correcta implementación de las conferencias sobre salud mental en todas las instituciones de educación superior públicas y privadas, así como el desarrollo de otros planes y programas específicos dirigidos a promover la salud mental y prevenir el trastorno mental.

Los establecimientos educativos a los que se refiere el presente artículo, deberán presentar al Ministerio de Educación Nacional, antes del 30 de noviembre de cada año, un informe integral de gestión y resultados sobre las capacitaciones desarrolladas y los planes y programas implementados para la promoción de salud mental y prevención del trastorno mental, así como un registro sobre el número de estudiantes que han manifestado tener signos o síntomas de enfermedades mentales.

La información recolectada por el Ministerio de Educación Nacional de los informes y registros presentados por los establecimientos educativos a los que se refiere este artículo, deberá ser compartida con el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de tener estadísticas reales acerca del número de estudiantes que presentan este tipo de enfermedades y que dicha información pueda servir de soporte y base al momento de generar estrategias y programas para la atención integral de las enfermedades mentales en el sistema de salud.

La información recolectada y los registros presentados gozarán de reserva legal y deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y concordantes.

**Parágrafo 2:** Las instituciones de educación superior públicas y privadas deberán desarrollar el plan anual de conferencias mensuales sobre salud mental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, y su incumplimiento será sancionado por el Ministerio de Educación Nacional de acuerdo con lo previsto en el régimen sancionatorio de la Ley 30 de 1992 y concordantes.

**ARTÍCULO 7. TRATAMIENTO INTEGRAL EN LA ATENCIÓN DE ESTUDIANTES QUE PRESENTEN SIGNOS, SINTOMAS, TRANSTORNOS O ENFERMEDADES MENTALES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS.**


En todo caso, las entidades señaladas el inciso anterior, evaluarán las condiciones específicas y necesidades de las comunidades remotas, con la finalidad de escoger las estrategias y los programas adecuados.

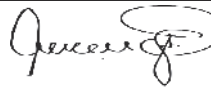
En el caso específico de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, el Ministerio de Salud y Protección Social trabajará en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de desarrollar en las diferentes instituciones educativas programas específicos que permitan que los estudiantes puedan tener un diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales a partir del uso de tecnologías de la información y la comunicación.


**Parágrafo 1:** Las entidades a las que se refiere este artículo, deberán presentar a las Comisiones Séptimas Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, un informe anual antes del 30 de noviembre de cada año, en el cual se detalle los programas formulados, el avance en su implementación y los resultados obtenidos, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

**ARTÍCULO 10. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERÓ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara

  
**OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA**  
 Representante a la Cámara

Las instituciones de educación superior públicas y privadas, a través del área de Salud Universitaria o quien haga sus veces, deberán garantizar a los estudiantes que presentan signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, un tratamiento integral, en el que se prolonguen los procesos de seguimiento desde el ingreso de los estudiantes, hasta el abandono del plantel educativo, con la finalidad de que se les proporcione apoyo a tiempo, a mediano y largo plazo.

**Parágrafo 1:** El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, vigilará la correcta implementación de los tratamientos integrales en la atención de estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en todas las instituciones de educación superior oficiales y privadas.

**ARTÍCULO 8. PRIORIZACIÓN EN LA ATENCIÓN DE ESTUDIANTES QUE PRESENTEN SIGNOS O SINTOMAS DE ENFERMEDADES MENTALES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS.**

Las instituciones de educación superior públicas y privadas, a través del área de Salud Universitaria o quien haga sus veces, deberán tener a disposición de todos los estudiantes, canales adecuados y expeditos de comunicación, con el fin de que, a lo largo del período educativo, estos puedan acudir a citas médicas prioritarias cuando así lo consideren conveniente.

En las épocas de evaluaciones, las instituciones de las que trata este artículo, deben priorizar la atención de estudiantes que presenten signos o síntomas de enfermedades mentales, propender por llevar citas de control y poner a disposición canales de comunicación prioritarios con el fin de atender urgencias que puedan tener los estudiantes, derivadas del estrés, ansiedad o depresión que les puede generar dicha época en específico.

**ARTÍCULO 9. DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO DE ENFERMEDADES MENTALES EN COMUNIDADES REMOTAS.**

Con el fin de romper las barreras para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales y facilitar el acceso a servicios de salud mental en comunidades remotas, el Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán desarrollar en conjunto, estrategias y programas específicos que involucren a toda la comunidad y permitan superar esas brechas con el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara
 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOSÉ VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara

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

*“Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**1. Objeto del Proyecto de Ley**

La presente Ley tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y dictar otras disposiciones, con el fin de que exista mayor eficacia en cuanto a la aplicación de la Ley y se garantice de manera real y efectiva el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, a partir de la inclusión de programas específicos en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado y en instituciones de educación superior públicas y privadas.

Adicionalmente, se busca aterrizar o concretar mucho más algunos aspectos de la Ley mencionada, imponiendo obligaciones a diferentes entidades respecto al desarrollo e implementación de programas y planes específicos para la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, toda vez que la generalidad con la que están escritos algunos artículos, hace que en la práctica no existan suficientes garantías respecto a la protección efectiva del derecho a la salud mental.

**2. Panorama General sobre la Salud mental**

De acuerdo con lo señalado por la Organización Mundial de la Salud en su página web:

*“La salud mental abarca una amplia gama de actividades directa o indirectamente relacionadas con el componente de bienestar mental incluido en la definición de salud que da la OMS: «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades».*

*mentales eran problemas característicos de la sociedad adulta de clase obrera entre los 40 y los 55 años de edad, que, motivada por el estrés del trabajo, el hogar y su entorno veía perjudicada su salud. Ahora las condiciones han cambiado, se exige más en el trabajo, se tiene menos tiempo, los horarios han modificado nuestros hábitos y las tecnologías se han apoderado de nuestro día a día. La evolución de la sociedad va de la mano del progreso de este tipo de patologías.*

*Las personas que sufren obsesiones mentales pueden tardar una media de 8-10 años en acudir al psicólogo o al psiquiatra. Sin ser conscientes, comienzan a transformar sus hábitos cotidianos y a ser subordinados de su trastorno. Solo cuando esos problemas empiezan a afectarles en su día a día y a ocasionarles serias dificultades en su vida laboral o personal deciden dar el paso y acudir a un especialista, normalmente empujados por algún familiar cercano”.<sup>2</sup>*

La Organización Mundial de la Salud ha señalado: *“Los determinantes de la salud mental y de los trastornos mentales incluyen no solo características individuales tales como la capacidad para gestionar nuestros pensamientos, emociones, comportamientos e interacciones con los demás, sino también factores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales, como las políticas nacionales, la protección social, el nivel de vida, las condiciones laborales o los apoyos sociales de la comunidad.*

*Otros factores que pueden causar trastornos mentales son el estrés, la herencia genética, la alimentación, las infecciones perinatales y la exposición a riesgos ambientales.”*

Así las cosas, la salud mental no es un tema que actualmente se circunscriba a un sector específico de la sociedad, sino que dado el ritmo y los avances de todo tipo a los que se enfrenta la sociedad y las personas en el día a día, cualquier persona puede presentar trastornos mentales en algún momento de su vida; **de ahí la importancia que debe representar para los países desarrollar y adoptar estrategias, planes y programas encaminados a promover la salud mental y prevenir los trastornos mentales desde edades tempranas, puesto que si se proporcionan herramientas adecuadas cuando las personas se encuentran en sus procesos iniciales de crecimiento y aprendizaje, con seguridad se van a prevenir trastornos o enfermedades de tipo mental en un futuro.**

<sup>2</sup> Instituto Superior de Estudios Sociales y Sociosanitarios. (2020). Las enfermedades mentales del siglo XXI. 2020, mayo 11, de ISES Recuperado de <https://www.isesinstituto.com/noticia/las-enfermedades-mentales-del-siglo-xxi>

*Está relacionada con la promoción del bienestar, la prevención de trastornos mentales y el tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas por dichos trastornos.”*

*“En Colombia la Ley 1616 de 2003 define la salud mental como “un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad”.*

*En relación con esta definición es importante tener en cuenta que:*

*1. La forma como nos comportamos y nos relacionamos con las personas y el entorno en nuestra vida diaria es el resultado de la manera en que transcurren las percepciones, los pensamientos, las emociones, las creencias y demás contenidos en nuestra mente, los cuales se encuentran íntimamente afectados por factores genéticos, congénitos, biológicos y de la historia particular de cada persona y su familia, así como por aspectos culturales y sociales.*

*2. La salud mental es una construcción social que puede variar de un contexto a otro, dependiendo de los criterios de salud y enfermedad, normalidad y anormalidad establecidos en cada grupo social (que puede ser tan extenso como una nación o tan reducido como una familia), lo cual influirá directamente en la forma de sentirse sano o enfermo de las personas pertenecientes a un determinado grupo.”<sup>1</sup>*

De acuerdo con lo expuesto, es clara la importancia que tiene la salud mental, toda vez que, el preservar esta, va a permitir a las personas desenvolverse en sus relaciones interpersonales de la manera adecuada, además de permitirles desarrollar y disfrutar actividades de cualquier tipo, pues se parte de la base que se goza de un estado completo de bienestar físico, mental y social. Es por esto que, la mayoría de países han venido implementando normatividad con el fin de desarrollar medidas específicas para la prevención y de atención integral a las enfermedades mentales.

Sin embargo, es importante señalar que la Salud Mental no siempre ha tenido el mismo reconocimiento e importancia. *“Hace unos años, las enfermedades*

<sup>1</sup> Grupo de Gestión Integrada para la Salud Mental. (2014, octubre). ABECÉ SOBRE LA SALUD MENTAL, SUS TRASTORNOS Y ESTIGMAS. 2020, mayo 11, de MINSALUD Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/abc-salud-mental.pdf>.

En el panorama mundial, para noviembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud presentó los siguientes datos y cifras relevantes sobre los trastornos mentales:

- La depresión es un trastorno mental frecuente y una de las principales causas de discapacidad en todo el mundo. Afecta a más de 300 millones de personas en todo el mundo, con mayor prevalencia en las mujeres que en los hombres.
- El trastorno afectivo bipolar afecta a alrededor de 60 millones de personas en todo el mundo.
- La esquizofrenia es un trastorno mental grave que afecta a alrededor de 21 millones de personas de todo el mundo.
- En el mundo hay unos 47,5 millones de personas que padecen demencia.

Otras cifras importantes:

<sup>2</sup> Datos ofrecidos por la Organización Mundial de la Salud

Los problemas de salud mental serán la principal causa de discapacidad en el mundo en 2030.







Fuente: Confederación Salud Mental España. (2020). La salud mental en cifras. 2020, mayo 11, de Confederación Salud Mental España Recuperado de <https://comunicacion.saludmental.org/guiadeestilo/la-salud-mental-en-cifras/>.

**3. Deficiencias en la promoción de salud mental y prevención de trastornos mentales en establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado**

Es importante comenzar señalando que en Colombia si ha existido una amplia voluntad para proteger y garantizar el derecho a la salud mental, y esto se ve reflejado en las diferentes normas expedidas, las cuales han servido de base a Ministerios y entidades locales con el fin de plantear las estrategias, planes y programas de salud mental. Entre las normas expedidas, podemos destacar las siguientes:

- Ley 1616 de 2013 (Ley de Salud mental)
- Decreto 0658 de 2013 (cronograma de reglamentación e implementación de la Ley 1616 de 2013)
- Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de sustancias psicoactivas 2014 - 2021

- El Plan Decenal de Salud Pública PDSP, 2012 – 2021
- Política Nacional de Salud mental, 15 de noviembre de 2018
- Documento CONPES 3992, 14 de abril de 2020 - Estrategia para la Salud Mental en Colombia

No obstante lo anterior, actualmente subsisten deficiencias en cuanto a la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, así como en la atención de esta.

Después de haber realizado un análisis detallado de la normatividad vigente sobre salud mental, pudimos concluir que, en parte, los problemas se deben a que, tanto los lineamientos o directrices expuestos en las normas, como los programas o políticas públicas impuestas en ese sentido, son demasiado generales o se centran en otros problemas similares, pero no en salud mental específicamente.

Ahora bien, en el caso de establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, lo anterior fue confirmado con la respuesta emitida por el Ministerio de Educación Nacional, frente a un Derecho de petición enviado, en el que se le solicitó información acerca de las políticas, planes, programas y proyectos que tiene actualmente el Ministerio de Educación en los diferentes centros de estudio (públicos y/o privados), para la promoción de la salud mental y prevención de la enfermedad mental.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional señaló:

*“El Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado diversas acciones en materia de promoción de la salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y de promoción de la convivencia, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional para la Promoción de la Salud y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, 2014-2021, en el componente de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, que dispone el artículo 6° de la Ley 1566 de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas, en la “Política Integral para enfrentar el problema de Drogas-Ruta Futuro aprobado en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes el 13 de diciembre de 2018, y la Resolución 89 del 16 enero de 2019 por la cual se adopta la “Política Integral de Prevención y Atención del consumo de Sustancias Psicoactivas”.*

*Por otro lado, en el marco de la Ley 1620 de 2013, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”, desde el Ministerio de Educación Nacional, se viene liderando el Comité Nacional de Convivencia Escolar y el acompañamiento y fortalecimiento al funcionamiento de los 96 Comités Territoriales de Convivencia Escolar de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación.*

*Esta Ley estableció diversas estrategias que aportan a la prevención de las violencias en el ámbito escolar:*

*(i) La creación de los Comités Nacionales y Territoriales de Convivencia Escolar y una instancia de participación dentro del Gobierno Escolar, denominado Comité Escolar de Convivencia. Estas instancias tienen entre sus funciones fomentar procesos de formación que apuntan a la reflexión y transformación de los imaginarios colectivos en torno a la convivencia, la perspectiva de género, el ejercicio y rol activo de los estudiantes frente a sus Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, así como articular todas las acciones con las políticas relacionadas en el marco de su jurisdicción.*

*(ii) Ruta de Atención Integral, integrada por cuatro componentes básicos: Promoción, Prevención, Atención y Seguimiento. El propósito de la ruta es posicionar y garantizar los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, a través de la promoción del bienestar y las prácticas que promuevan la convivencia, así como la identificación de los riesgos y situaciones que pueden afectar negativamente esos derechos, incluyendo las violencias basadas en género, con el fin de preverlas y saber cómo actuar cuando estas se presenten. Esta ruta se desarrolla a través de diversos protocolos para la prevención y abordaje de algunas situaciones que afectan la convivencia escolar.*

*(iii) La conformación de alianzas con universidades para fortalecer la orientación escolar como una oportunidad de llevar atención integral a los estudiantes y sus docentes para mejorar situaciones de conflicto que afectan la convivencia pacífica y complementar la labor pedagógica de prevención que impulsan los directivos y docentes.*

*Es fundamental reconocer que ya se vienen abordando desde el sector educativo proyectos pedagógicos y el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales, como herramientas fundamentales para el fortalecimiento de la salud mental y la convivencia escolar en niños, niñas y adolescentes: se precisa que en el año 2019, el Ministerio de Educación Nacional distribuyó 341.851 textos*

*de emociones para la vida para estudiantes de básica primaria, como proceso de fortalecimiento de acciones de prevención y promoción asociadas a salud mental.*

*Por último, el Ministerio de Educación Nacional participó en la elaboración del Documento CONPES 3992 de 14 de abril de 2020 de Salud Mental priorizando acciones para la formación docentes en el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales, el fortalecimiento de las alianzas entre las escuelas y las familias y el abordaje de rutas intersectoriales. priorizando las siguientes acciones:*

*- Realizar acompañamiento a las 96 entidades territoriales certificadas para la promoción de acceso y permanencia educativa, a través de la búsqueda activa de NNA, jóvenes y personas adultas, y de manera especial a aquellos que presentan discapacidad mentalpsicosocial. Esto se realiza con el fin de garantizar la inclusión y equidad en la educación, y promover el desarrollo integral y las trayectorias educativas completas.*

*- Promover el registro, seguimiento y atención a casos de violencia con el uso e implementación del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar en coordinación con el SIM del ICBF y la aplicación de los protocolos de abordaje pedagógico y rutas de atención en establecimientos educativos del país. El fin de esta acción es la participación del entorno educativo en la prevención de las violencias, consumo de sustancias psicoactivas, problemas y trastornos mentales.*

*- Diseñar e implementar contenidos, metodologías y herramientas para fortalecer capacidades de las familias en materia de cuidado, crianza y promoción del desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, en el marco de la Alianza Familia - Escuela.*

*-Actualizar los referentes técnicos de competencias ciudadanas y socioemocionales para orientar a la comunidad educativa (directivos, docentes y estudiantes) en educación inicial, básica y media. Esto se realiza con el propósito de promover la convivencia ciudadana y herramientas para el manejo efectivo de situaciones de la vida diaria en la comunidad educativa.*

*- Realizar formación a docentes en el desarrollo de las competencias ciudadanas y socioemocionales.*

*- Acompañar a establecimientos educativos en la implementación de estrategias de formación a orientadores para fortalecer sus capacidades en el desarrollo de competencias socioemocionales para la convivencia escolar.*

- Promover actividades deportivas, culturales y estilos de vida saludables en establecimientos educativos con Jornada Única...". (Subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo expuesto, observamos que, aunque el Ministerio de Educación Nacional señala que ha desarrollado diversas acciones en materia de promoción de la salud mental, cuando se hace un análisis de las acciones que exponen, encontramos que estas están dirigidas principalmente a la prevención de las violencias en el ámbito escolar; y aunque no se puede desconocer la importancia que tienen todas estas estrategias planteadas y la relevante conexión que pueden tener con la salud mental, no son estrategias o programas encaminados específicamente para la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental.

De las diferentes acciones expuestas la única que se refiere específicamente a la salud mental es la distribución que hizo el Ministerio de Educación Nacional de 341.851 textos de emociones para la vida para estudiantes de básica primaria, como proceso de fortalecimiento de acciones de prevención y promoción asociadas a salud mental.

En cuanto a la participación del Ministerio de Educación Nacional en la elaboración del Documento CONPES 3992 de 14 de abril de 2020 de Salud Mental, se señalan cuáles fueron las acciones que se priorizaron para la formación de docentes en el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales, el fortalecimiento de las alianzas entre las escuelas y las familias y el abordaje de rutas intersectoriales. Sin embargo, nuevamente observamos que ninguna de estas hace referencia específicamente a la salud mental.

Así las cosas, consideramos que es necesario que se empiecen a desarrollar e implementar en las instituciones educativas programas específicos en este sentido, pues la generalidad que ha caracterizado las estrategias y programas desarrollados no permite que haya un mejoramiento o garantía real en la salud mental de los estudiantes.

Al respecto, es importante traer a colación lo expuesto en un artículo de reflexión publicado por CES MEDICINA:

**"Acciones para transformar la salud mental colombiana"**

*Partiendo de la premisa de que la salud mental de un sujeto y de una comunidad es transformable, se puede pensar en la posibilidad de proyectar intervenciones para mejorarla. Las siguientes estrategias han demostrado ser exitosas para*

Estrategia	Iniciativa
Promover la salud mental a lo largo del ciclo vital en hogar y escuelas.	Fun Friends; Friends for Life; Mental Health First Aid (26,27)
Incrementar la capacidad de las familias, cuidadores, escuelas y organizaciones comunitarias para promover la salud mental de recién nacidos, niños y adolescentes.	Partners for life (28,29)
Promover la salud mental en los entornos laborales.	Guarding Minds @ Work (31)
Incrementar la capacidad de los adultos mayores, familias, entornos de cuidado y comunidad para promover la salud mental al final de la vida	Canadian Coalition for Senior's Mental Health (32)
Cuidar los derechos de las personas con problemas de salud mental y superar el estigma.	Opening minds (33,34)
Reducir la prevalencia de personas con enfermedad mental en el sistema judicial.	Mental Health Strategy for corrections in Canada (35,36)
Oportunidad e integración de los servicios de salud mental	Mental Health Policy, Planning & Service Development. Integrating People (37,38)
Atender las necesidades específicas de salud mental relacionadas con el género y la orientación sexual.	Women, gender and mental health: moving out of the shadows (39)
Acceso a hogar, cuidado, empleo y educación para las personas con problemas mentales.	Mental Health counselor-Housing programs (full-time, Washington DC). Housing and Mental Health (40,41)
Facilitar el acceso a servicios de salud mental en comunidades remotas.	E-mental health (42)

(...) Los planes diseñados de manera específica y basados en la evidencia, para atender las necesidades particulares de estas poblaciones muestran resultados promisorios. También es notable la necesidad de realizar investigaciones dirigidas específicamente a evaluar la efectividad de las políticas públicas en Colombia.<sup>3</sup>(Subrayado fuera del texto)

<sup>3</sup> Rojas, L. & Castaño, G. & Restrepo, D. (2018, mayo 18). Salud mental en Colombia. Un análisis crítico. CES MEDICINA, 32, pp.129-140. 2020, mayo 13, Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesm/v32n2/0120-8705-cesm-32-02-129.pdf>.

*promover la salud mental, prevenir algunos problemas mentales específicos, identificar y tratar oportunamente a quienes requieren servicios de salud mental y facilitar la implementación y cumplimiento de la Ley 1616.*

**Promover la salud mental a lo largo del ciclo vital en el hogar, escuelas, lugares de trabajo y prevenir el suicidio tanto como sea posible**

*Fun Friends en niños de pre-jardín y primero de primaria y Friends for Life en niños de cuarto y quinto de primaria, son programas reconocidos internacionalmente que se realizan en las escuelas y ayudan a construir resiliencia y disminuir el riesgo de trastornos de ansiedad en jóvenes. Mental Health First Aid es una estrategia para personas que debutan con problemas emocionales o mentales. Ayuda a reconocer los signos y síntomas, provee ayuda inicial y guía la búsqueda de ayuda profesional.*

**Incrementar la capacidad de las familias, cuidadores, escuelas y organizaciones comunitarias para promover la salud mental de recién nacidos, niños y adolescentes**

*Hasta el 70 % de los adultos con enfermedad mental reporta el inicio de los síntomas en la niñez. Partners for Life es un programa psicoeducativo frente a la depresión, suicidio y consumo de sustancias psicoactivas que se implementó en las escuelas secundarias de Quebec. Con sesiones interactivas y amigables se ayudan a los estudiantes a reconocer los signos de la enfermedad, estrategias de autocuidado y cómo cuidar pares en riesgo.*

En el artículo se expone el siguiente cuadro, el cual presenta una relación de las estrategias exitosas para promover la salud mental y prevenir e identificar tempranamente los problemas de salud mental:

**4. Deficiencias en la promoción de salud mental y prevención de trastornos mentales en instituciones de educación superior oficiales y privadas**

Teniendo en cuenta los acontecimientos ocurridos en los últimos años, en los cuales se han presentado suicidios e intentos de suicidio por parte de estudiantes en las universidades, resulta absolutamente pertinente reforzar a nivel legal la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental en las instituciones de educación superior oficiales y privadas, pues al parecer no se están tomando las medidas necesarias, ni se le está proporcionando a los estudiantes el acompañamiento que deberían tener para evitar este tipo de situaciones tan lamentables.

Al respecto, vale la pena señalar lo siguiente:

*"Según la Organización Mundial de la Salud, OMS, cada año se suicida aproximadamente un millón de personas. La tasa de mortalidad general por suicidio es de 16 por cada 100.000 habitantes, lo que representa una muerte cada 40 segundos. El suicidio es una de las tres primeras causas de defunción entre las personas de 15 a 44 años y la segunda causa en el grupo de 10 a 24 años. En los últimos 45 años, las tasas de suicidio han aumentado un 60% a nivel mundial. Estas cifras no incluyen las tentativas de suicidio, que son hasta 20 veces más frecuentes que los casos de suicidio consumado. La OMS estima que para el año 2020 el suicidio representará 2,4% de la carga global de morbilidad.*

*En Colombia, el suicidio representa la cuarta causa de muerte violenta y en jóvenes constituye la tercera causa de muerte por causas externas, después del homicidio y los accidentes. Entre 2004 y 2014 la tasa no superó el 4,4 por 100.000 habitantes, presentando un comportamiento estable. El año de mayor incremento fue 2002, con una tasa 4,9 y el más bajo 2013 con 3,8. Llama la atención las elevadas tasas de suicidio en hombres en relación con las mujeres en los diferentes grupos de edad. Por cada mujer que se suicida, hay entre 3 y 4 hombres que lo hacen, y en mayores de 70 años la relación llega a ser de 1/12. Es importante señalar el incremento gradual en las tasas de suicidio de mujeres adolescentes y jóvenes.*<sup>4</sup>(Subrayado fuera del texto)

Con la imposición legal para las instituciones de educación superior oficiales y privadas de desarrollar un plan anual de conferencias mensuales sobre salud

<sup>4</sup> Franco, S & Gutiérrez, M & Sarmiento, J & Cuspoqa, D & Tatis, J & Castillejo, A & Barrios, M & Ballesteros-Cabrera, M & Zamora, S & Rodríguez, C. (2017, enero). Suicidio en estudiantes universitarios en Bogotá, Colombia, 2004-2014. 2020, junio 3, de Scielo Salud Pública Recuperado de <https://www.scielosp.org/article/csc/2017.v22n1/269-278/#>

mental y las otras medidas desarrolladas en el articulado, se pretende estandarizar las medidas que deben tomar todas las instituciones de este tipo, y otorgarle el carácter de obligatorio al desarrollo e implementación de dichas medidas, con el fin de afrontar la problemática actual por la cual se encuentran atravesando los jóvenes del país.

**Finalmente, consideramos que los procesos de aprendizaje y convivencia que se generan al interior de las instituciones educativas abordadas en el articulado, esto es, establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado e instituciones de educación superior oficiales y privadas, son escenarios perfectos para reforzar la promoción de la salud mental y prevención de los trastornos mentales, pues dichas instituciones tienen en su mayoría presencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, los cuales, por su edad, son más vulnerables y están más propensos a sufrir enfermedades de tipo mental, pero si desde las instituciones educativas se empiezan a desarrollar programas que permitan a los estudiantes conocer los signos y síntomas de las enfermedades mentales, adquirir herramientas y técnicas que les permitan afrontar de mejor manera las emociones que pueden generar diversas situaciones en sus vidas y se les enseña la importancia de preservar su salud mental, de seguro va a ver cambios notables en las cifras que actualmente tenemos.**

**5. Pertinencia del Proyecto de Ley**

El reforzar la promoción de la salud mental y prevención de los trastornos mentales en establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado e instituciones de educación superior oficiales y privadas -que cuentan con la presencia principalmente de niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años-, a través de la implementación de planes específicos como los que se plantea en las disposiciones, va a contribuir con lo siguiente:

- Cifras actuales

**Salud mental en niños, niñas y adolescentes**

De la información y cifras contenidas en el boletín de Salud Mental No. 4, salud mental en niños, niñas y adolescentes, actualizado en octubre de 2018, destacamos la siguiente información relevante:

**Epidemiología de los problemas y trastornos mentales y del comportamiento a nivel mundial:**

A nivel global entre 10 y 15 niños, niñas y adolescentes (NNA) de cada 100, presentan problemas y/o trastornos mentales, los cuales se han asociado a la presencia de consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas, abandono escolar, conductas delictivas y otros problemas sociales. En América Latina y el Caribe las cifras son similares (prevalencia del 12,7% al 15%) y se han vinculado a estos los problemas nutricionales, lesiones perinatales, falta de estimulación temprana, entre otros.

Los expertos consideran que el desarrollo de las habilidades sociales y las capacidades de afrontamiento, ayudarán a prevenir enfermedades como la depresión y ansiedad, la anorexia, la bulimia y otros trastornos alimenticios, así como el consumo de sustancias psicoactivas y algunos problemas relacionales; ya que permiten que los niños y adolescentes reaccionen de mejor manera ante situaciones difíciles de la vida diaria.

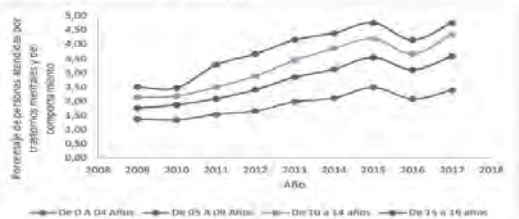
**Situación actual del país- Trastornos mentales en niños, niñas y adolescentes:**

En relación con los trastornos mentales, el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales – DSM 5- los define, en singular como "un síndrome con relevancia clínica; esto es, una colección de síntomas (pueden ser conductuales o psicológicos) que causa a la persona discapacidad o malestar en el desempeño social, personal o laboral".

Lo que se ha observado en Colombia es que el número de personas de 0 a 19 años que consultan por trastornos mentales y del comportamiento es cada día mayor. De 2009 a 2017 se atendieron 2.128.573 niños, niñas y adolescentes con diagnósticos con código CIE 10: F00 a F99 (que agrupa los trastornos mentales y del comportamiento), con un promedio de 236.508 de personas atendidas por año, la tendencia es al aumento de casos cada año, con un descenso importante en 2016.

Los jóvenes de 5 a 9 años fueron quienes más asistieron a consulta durante toda la serie estudiada, no se observaron diferencias significativas según el sexo en relación con la distribución del evento.

Gráfico 3. Porcentaje de personas de 0 a 19 años atendidas por trastornos mentales y del comportamiento en Colombia, de 2009 a 2017.

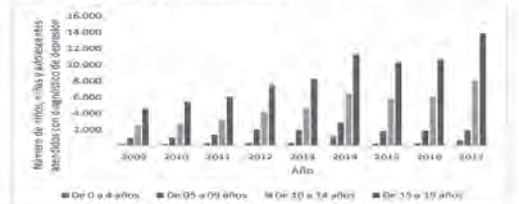


Fuente: Elaboración propia a partir de la Bodega de Datos SISPRO (SGO), Registro Individual de Prestación de Servicios, RIPS. Consulta realizada en septiembre de 2018.

**Depresión**

La depresión puede afectar a personas de todas las edades, se han asociado factores psicológicos, biológicos y sociales con la presencia de la enfermedad. La bodega de datos del SISPRO muestra que entre 2009 y 2017, asistieron a consulta por esta causa 141.364 personas de 0 a 19 años (Códigos CIE10 F32 y F33), en promedio se atendieron 15.707 por año. El año en que más población se atendió fue 2017, con 24.554.

Gráfico 4. Número de personas de 0 a 19 años atendidas por diagnóstico de depresión (CIE10: F32-F33), de 2009 a 2017, en Colombia.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Bodega de Datos SISPRO (SGO), Registro Individual de Prestación de Servicios, RIPS. Consulta realizada en septiembre de 2018.

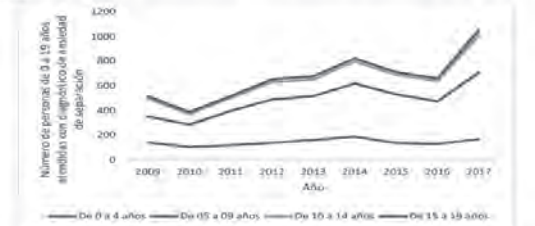
El 59,3% de los NNA atendidos son de sexo femenino. El tipo de depresión más frecuentemente diagnosticado es el episodio depresivo moderado, con el 32,7% de los casos. El grupo de 15 a 19 años son los más afectados por la enfermedad.

**Ansiedad**

La ansiedad incluye un espectro amplio de diagnósticos (el CIE 10 menciona al menos 12 tipos distintos), en los niños el más frecuente es el trastorno de ansiedad de separación en la niñez, otros menos frecuentes son el trastorno de ansiedad fóbica en la niñez y el trastorno de ansiedad social en la niñez. En la adolescencia y la adultez son reportados con mayor frecuencia los trastornos de ansiedad generalizada, el trastorno de pánico (ansiedad paroxística episódica), otros trastornos de ansiedad especificados y los no especificados, entre otros. Los síntomas de ansiedad se pueden presentar solos o asociados con diferentes desórdenes mentales (trastornos mixtos).

El trastorno de ansiedad de separación en la niñez se caracteriza por una ansiedad excesiva y anormal frente a la separación del hogar o de aquellos a quienes el niño está apegado.

Gráfico 5. Número de personas niños, niñas y adolescentes atendidos por diagnóstico de Trastorno de ansiedad de separación en la niñez (CIE10: F930) de 2009 a 2017, en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de la Bodega de Datos SISPRO (SGO), Registro Individual de Prestación de Servicios, RIPS. Consulta realizada en septiembre de 2018.

Se encontró que de 2009 a 2017 se atendieron 5.991 personas de 0 a 19 años con trastorno de ansiedad de separación en la niñez, con un promedio de 666 personas atendidas por año, el 50,5% del sexo femenino y el 49,5 del sexo masculino.



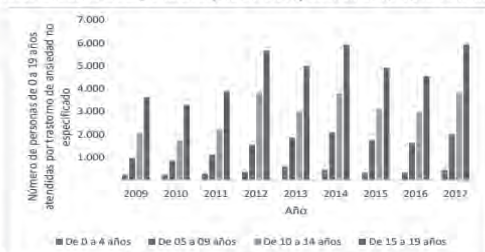
El grupo más afectado es el de 10 a 19 años, la tendencia del evento fue ascendente hasta 2014, a partir del cual comenzó a disminuir el número de casos y en 2017 volvió a elevarse el número de atenciones.

En frecuencia le sigue el trastorno de ansiedad social en la niñez, con un promedio de 554 personas de 0 a 19 años, atendidas por año. En el grupo de 5 a 9 años se dio el mayor número de atenciones en el período estudiado, con 2.229 (44,7% del total). Hay otros trastornos menos frecuentes como el trastorno de ansiedad fóbica en la niñez, con este diagnóstico se atendieron 2.600 personas de 0 a 19 años de 2009 a 2017, con un promedio de 289 personas atendidas por año.

En la adolescencia los diagnósticos más frecuentes relacionados con ansiedad son el trastorno de ansiedad, no especificado (CIE10: F419) y el trastorno mixto de ansiedad y depresión (CIE10: F412), del primero se atendieron 86.269 niños, niñas y adolescentes entre 2009 y 2017 (con un promedio anual de 9.585 atendidos), a mayor edad, mayor número de consultas, la tendencia de consulta ha sido variable, con un incremento en los dos últimos años.

Se atendieron 68.880 personas de 0 a 19 años con trastorno mixto de ansiedad y depresión en el mismo período (con promedio anual de 7.653).

Gráfico 6. Número de personas niños, niñas y adolescentes atendidos por diagnóstico de Trastorno de ansiedad no especificado (CIE10: F419) de 2009 a 2017, en Colombia.

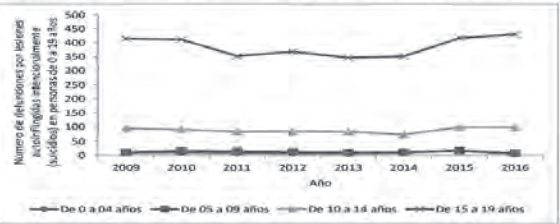


Fuente: Elaboración propia a partir de la Bodega de Datos SISPRO (SGD), Registro Individuales de Prestación de Servicios, RIPS. Consulta realizada en septiembre de 2018.

**Mortalidad por suicidio**

Se analizó el comportamiento del suicidio de 2009 a 2016 en personas de 0 a 19 años, se encontró que en esta serie de tiempo se presentaron 3.094 suicidios, con un promedio de 387 por año.

Gráfico 8. Número de suicidios en población de 0 a 19 años, de 2009 a 2016, en Colombia.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Bodega de Datos SISPRO (SGD), Registro de Estadísticas Vitales EIANE, consultado el 20 de octubre de 2016.

El grupo entre 15 y 19 años presentó el mayor número de casos en los 8 años estudiados, con 2.382 que corresponde al 77% de los casos en niños, niñas y adolescentes. El suicidio es más frecuente en hombre (65,1%) que en mujeres (34,9%).

- Carga económica

**“La carga económica de los trastornos mentales**

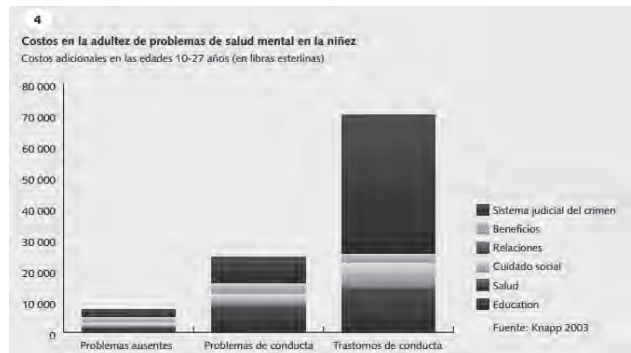
Dada la prevalencia de los problemas de salud mental y de la dependencia de sustancias en adultos y jóvenes, no sorprende que exista una enorme carga emocional, así como financiera para los individuos, sus familias y la sociedad en su conjunto. Los impactos económicos de las enfermedades mentales se expresan en la disminución del ingreso personal, en la habilidad de la persona enferma - y, frecuentemente, de sus cuidadores - para trabajar, en la productividad en el ámbito de trabajo, en la contribución a la economía nacional, así como en el aumento de la utilización de los servicios de atención y apoyo. El costo de los problemas de salud mental en países desarrollados se estima entre el 3% y el 4% del Producto Nacional Bruto. Más aún, las enfermedades mentales cuestan a las economías nacionales varios miles de millones de dólares, tanto en términos de gastos incurridos directamente como en la pérdida de la productividad. El costo

promedio anual, incluyendo costos médicos, farmacéuticos y por discapacidad, para trabajadores afectados por depresión puede llegar a ser 4,2 veces más alto que el incurrido por un asegurado típico. Afortunadamente, el costo del tratamiento se compensa como resultado de la reducción en el número de días de ausentismo y la productividad disminuida en el trabajo.

**(...) Los problemas de salud mental en la niñez generan costos adicionales en los adultos**

Los costos de los desórdenes de la niñez pueden ser muy altos y permanecer ocultos. El comienzo precoz del trastorno mental afecta la educación y la carrera temprana profesional. Las consecuencias en la adultez pueden ser enormes si no se proveen intervenciones efectivas. Knapp muestra en el diagrama 4 que niños con trastornos de conducta generan costos adicionales en las edades de 10 a 27 años.

Estos no sólo se relacionan con la salud, como sería de esperar, sino con los sistemas de educación y justicia, lo cual crea riesgos al capital social.<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, Organización Mundial de la Salud. (2004). INVERTIR EN SALUD MENTAL. Ginebra, Suiza: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que los problemas derivados de la salud mental no están relacionados únicamente con la salud en sí misma de la persona que padece trastornos o enfermedades mentales, sino que existen otras variables tanto económicas como sociales que se ven afectadas. De igual forma, es evidente que, si no se previenen y tratan a tiempo los signos y síntomas de las enfermedades mentales -en edades tempranas-, con el pasar de los años estos se pueden agudizar, generando problemas de salud más graves no solo a nivel mental, sino también físico, y un incremento en la carga económica de todos los actores involucrados en esta problemática.

**Así pues, consideramos acertado afirmar que una combinación adecuada de estrategias de promoción de la salud mental y prevención de trastornos mentales aterrizadas en programas específicos "...puede evitar años vividos con discapacidad e, incluso, la muerte prematura, reducir el estigma que rodea a las enfermedades mentales, aumentar considerablemente el capital social, ayudar a reducir la pobreza y a promover el desarrollo del país"**<sup>6</sup>.

**6. Impacto Fiscal**

El proyecto de Ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico. De tal manera, que no es procedente la realización de análisis conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

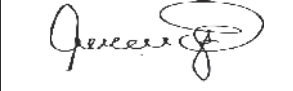
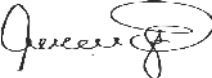




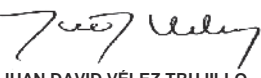



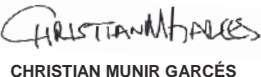
**7. Consideraciones Finales**

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente establecer a nivel legal, al menos un programa específico para la promoción de la salud mental y prevención de los trastornos mentales en establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado y en instituciones de educación superior oficiales y privadas, toda vez que, con su implementación, se garantiza una protección eficaz a la salud mental en edades tempranas, lo cual se va a traducir a futuro en la disminución de casos y en la carga económica de los trastornos y enfermedades mentales.

Cordialmente,

*(Firma)*  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

<sup>6</sup> Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, Organización Mundial de la Salud. (2004). INVERTIR EN SALUD MENTAL. Ginebra, Suiza: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.

		<b>CONTENIDO</b>
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	Gaceta número 679 - Martes, 11 de agosto de 2020 <b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b> <b>PROYECTOS DE LEY</b>
 <b>MARGARITA RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL R.</b> Representante a la Cámara	<b>Págs.</b> Proyecto de ley número 159 de 2020 Cámara, por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones. .... 1
 <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO</b> Representante a la Cámara	Proyecto de ley número 160 de 2020 Cámara, por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas. .... 9
 <b>EDWIN BALLESTEROS A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOSE VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara	Proyecto de ley número 161 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. .... 12
 <b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO R.</b> Senador de la República	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara	Proyecto de ley número 162 de 2020 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental. .... 18