



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1082

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2021 CÁMARA

por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

ARTÍCULO 1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley establece el marco jurídico general para la planificación, producción, difusión y administración de las estadísticas oficiales del país.

Las estadísticas oficiales permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental, social y cultural de acuerdo con el nivel de desagregación territorial de la operación estadística, y sirven como insumo para la toma de decisiones públicas y privadas, en especial, para la generación, el diseño y el seguimiento de las políticas públicas. Las estadísticas oficiales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Para efectos de la presente ley, se entienden como estadísticas oficiales aquellas producidas y difundidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en cumplimiento de sus competencias, así como las producidas por las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional – SEN.
2. Estar incorporadas en el Plan Estadístico Nacional vigente y en el registro que defina el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, con el propósito de garantizar una plena identificación y caracterización de la oferta de información estadística en el país.
3. Haber obtenido la certificación por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en la evaluación de la calidad estadística de acuerdo con la regulación establecida por dicha entidad.
4. Las estadísticas oficiales se registrarán de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas, el Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para

América Latina y el Caribe, el Código Nacional de Buenas Prácticas del Sistema Estadístico Nacional, así como a los conceptos, clasificaciones y métodos adoptados y adaptados por el DANE para garantizar la coherencia y eficiencia del Sistema Estadístico Nacional.

PARÁGRAFO 1. Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los registros administrativos y a los datos recolectados u obtenidos para fines estadísticos por parte de los productores de estadísticas oficiales en el marco del Sistema Estadístico Nacional – SEN.

PARÁGRAFO 2. Las reglas contenidas en las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 con relación a la protección y tratamiento de datos personales deberán ser interpretadas y aplicadas de manera armónica con el contenido de la presente ley, teniendo en cuenta el carácter especial de los registros administrativos y de los datos recolectados u obtenidos para fines estadísticos.

ARTÍCULO 2. SUJETOS INTERVINIENTES EN RELACIÓN CON LA LEY. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los siguientes sujetos:

1. Los integrantes del Sistema Estadístico Nacional – SEN, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley y en la reglamentación que desarrolle el Gobierno Nacional, comprende a:
 - a) El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, como entidad rectora del SEN y autoridad nacional de regulación estadística.
 - b) Las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital.
 - c) Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control.
 - d) Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos.
 - e) Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública.
 - f) Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales.
 - g) Quienes producen estadísticas oficiales, en el marco del Sistema Estadístico Nacional – SEN.
 - h) El Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional – CASEN.

<p>2. Las fuentes productoras de datos para la producción de información estadística, entre otras, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que por sus funciones, en desarrollo de su objeto social o por disposición legal, reglamentaria o regulatoria, deban suministrar datos o registros administrativos al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para la producción de información estadística u oficial.</p> <p>3. Quienes usan las estadísticas oficiales, los cuales comprenden la ciudadanía en general, los medios de comunicación, los investigadores y estudiantes, las empresas, las autoridades nacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales, así como las autoridades de otros países que reciben o acceden a las estadísticas oficiales.</p> <p>ARTÍCULO 3. OBLIGATORIEDAD DE USO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES. Una vez estén disponibles las estadísticas oficiales, su uso será obligatorio por parte de las entidades del Estado en los documentos de política pública, planes, programas y proyectos. Así mismo, las estadísticas oficiales deberán utilizarse para la transmisión de información del país a organismos internacionales. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en normas de carácter especial que regulen aspectos particulares relacionados con esta clase de estadísticas.</p> <p>PARÁGRAFO. Los resultados de las operaciones estadísticas realizadas en el país, por una única vez, con anterioridad al 1 de noviembre de 2016, para un propósito específico y cuyos resultados siguen siendo insumo para las políticas públicas, serán considerados como estadísticas oficiales. En el evento que la operación estadística se realice nuevamente, sus resultados serán considerados como estadística oficial siempre y cuando la operación que los genere cumpla con las condiciones señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 1 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES. La actividad de producción de información estadística oficial, además de los principios de la actividad administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley, así como los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales expedidos por la Organización de las Naciones Unidas; se rigen bajo los siguientes principios:</p> <p>1. COHERENCIA Y COMPARABILIDAD: Las estadísticas deberán ser acordes con los estándares internacionales, de manera que sean comparables a lo largo del tiempo y con los demás países, y coherentes en su marco conceptual, metodologías aplicadas y resultados producidos”.</p>	<p>2. EXACTITUD: Las estadísticas oficiales deberán reflejar la realidad de manera fiel, precisa y consistente, como sea posible, así mismo, deberán basarse en criterios científicos utilizados para el diseño y selección de fuentes, métodos y procedimientos.</p> <p>3. IMPARCIALIDAD: La información estadística deberá atender a criterios objetivos, por tanto, no podrá atender a ningún factor externo al proceso estadístico que pueda alterar el resultado obtenido de la actividad de producción estadística. En este sentido, las estadísticas oficiales deberán ser elaboradas, producidas y difundidas en forma neutral, fiable, imparcial y libre de cualquier tipo de declaración o consideración política.</p> <p>4. INCLUSIÓN: Toda actividad de producción estadística se adelantará atendiendo el respeto por la diversidad del país, por las características diferenciales de algunos grupos poblacionales y buscando visibilizar las condiciones de vida de quienes vean vulnerados sus derechos por razón de su edad, pertenencia étnica, identidad cultural, nacionalidad, género, posiciones políticas o ideológicas, creencias religiosas, orientación sexual, discapacidad, situación económica o laboral. Esta lista podrá ampliarse con criterios técnicos, con el fin de posibilitar la política pública focalizada y el goce de una igualdad real y efectiva en el país.</p> <p>5. INDEPENDENCIA TÉCNICA: En la elaboración de las estadísticas oficiales se debe priorizar el interés público sobre los intereses políticos, administrativos o particulares de las entidades que las produzcan.</p> <p>6. PERTINENCIA: Las estadísticas oficiales satisfarán las necesidades de información actuales y emergentes de la sociedad.</p> <p>7. PUBLICIDAD: La información estadística será pública. Por lo tanto, es deber de los productores de dicha información garantizar su acceso público y disponer de mecanismos que faciliten su consulta. En tal sentido, deberá proporcionarse el acceso a las estadísticas oficiales en igualdad de condiciones y de oportunidad la ciudadanía.</p> <p>8. RIGUROSA TÉCNICA: La producción de información estadística se realizará de acuerdo con las especificaciones técnicas y científicas propias de la actividad estadística, así como los estándares de calidad definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>9. TRANSPARENCIA: Toda la información relacionada con la producción estadística y sus resultados se presume pública. En tanto tal, las fuentes, los métodos y procedimientos aplicados en la actividad estadística, los controles para la vigilancia de éstos y las estadísticas oficiales serán puestos a disposición pública de manera completa, oportuna y permanente. De igual manera, se proporcionará y facilitará el</p>
<p>acceso a dicha información en los términos más amplios posibles y las entidades productoras responderán de manera eficaz las peticiones relacionadas con los procesos y los resultados de dicha actividad.</p> <p>PARÁGRAFO. Es una obligación de carácter legal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, preservar y garantizar la reserva de la información recolectada a través censos y encuestas de manera que no sea posible deducir la información de carácter individual a partir los informes estadísticos presentados al público, ni su utilización con fines distintos a los estadísticos.</p> <p>ARTÍCULO 5. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>1. CERTIFICACIÓN DE CALIDAD ESTADÍSTICA: es el cumplimiento satisfactorio de los criterios establecidos para el proceso estadístico y sus resultados a partir de una evaluación de una parte externa, transparente, objetiva e imparcial, en los términos conceptuales, metodológicos, administrativos y financieros establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>2. DIFUSIÓN: es la fase del proceso de producción estadística en la que se pone a disposición pública los resultados de las operaciones estadísticas. Esta incluye las actividades relacionadas con la elaboración de la documentación técnica de soporte y las acciones para facilitar el acceso a esta información.</p> <p>3. ENFOQUE DIFERENCIAL: método de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares en razón de su edad, pertenencia étnica, identidad cultural, nacionalidad, sexo, identidad de género, posiciones políticas o ideológicas, creencias religiosas, orientación sexual, discapacidad, situación económica o laboral, entre otros criterios de inclusión; para guiar la toma de decisiones públicas y privadas.</p> <p>4. ESQUEMA DE CERTIFICACIÓN: es el conjunto de reglas y procedimientos para la certificación de la calidad del proceso estadístico, establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>5. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL PROCESO ESTADÍSTICO: es el proceso sistemático, independiente y documentado que tiene como fin verificar el cumplimiento por parte de una operación estadística de lo establecido en un criterio de evaluación de la calidad para el proceso de producción estadística, a través de la revisión de evidencias objetivas.</p> <p>6. FUENTES ALTERNATIVAS: es el conjunto de datos digitales diferentes a los recolectados a través operaciones estadísticas tradicionales (censos, encuestas o</p>	<p>registros administrativos) y que tienen potencial uso estadístico. Estos datos se obtienen de fuentes como: datos no tabulares, registros de teléfonos móviles, datos de sensores remotos o directos, transacciones, redes sociales, entre otros.</p> <p>7. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: es el conjunto de resultados y la documentación que los soporta, los cuales se obtienen de las operaciones estadísticas y que describen o expresan características sobre un elemento, fenómeno u objeto de estudio.</p> <p>8. MARCO DE ASEGURAMIENTO INTEGRAL DE LA CALIDAD ESTADÍSTICA: es el conjunto de principios, atributos, conceptos, metodologías y prácticas sistemáticas para gestionar y garantizar la calidad del proceso estadístico de las operaciones del Sistema Estadístico Nacional - SEN.</p> <p>9. METADATOS: es la información necesaria para el uso e interpretación de las estadísticas. Los metadatos describen la conceptualización, calidad, generación, cálculo y características de un conjunto de datos estadísticos.</p> <p>10. MICRODATOS: corresponden a los datos sobre las características asociadas a las unidades de observación que se encuentran consolidadas en una base de datos.</p> <p>11. OPERACIÓN ESTADÍSTICA: es la aplicación del conjunto de procesos y actividades que comprende la identificación de necesidades, diseño, construcción, recolección o acopio, procesamiento, análisis, difusión y evaluación, la cual conduce a la producción de información estadística sobre un tema de interés nacional o territorial.</p> <p>12. PROCESO ESTADÍSTICO: es el conjunto sistemático de actividades encaminadas a la producción de estadísticas, entre las cuales están comprendidas: la detección de necesidades de información, el diseño, la construcción, la recolección, el procesamiento, el análisis, la difusión y la evaluación.</p> <p>13. REGISTRO ADMINISTRATIVO: es el conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades y organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales u objetos sociales. De igual forma, se consideran registros administrativos las bases de datos con identificadores únicos asociados a números de identificación personal, números de identificación tributaria u otros, los datos geográficos que permitan identificar o ubicar espacialmente los datos, así como los listados de unidades y transacciones administrados por los integrantes del SEN.</p> <p>14. REGISTRO ESTADÍSTICO: es la base de datos resultante de la transformación o integración de uno o varios registros administrativos que se realiza para satisfacer necesidades estadísticas. Dentro de esta definición, se encuentran los registros estadísticos de personas, inmuebles, empresas y actividades, entre otros.</p>

15. **SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL – SEN:** es el conjunto articulado de componentes que garantizan la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país, de manera organizada y sistemática. Sus componentes son las entidades y organizaciones productoras de información estadística y responsables de registros administrativos, las personas y entes usuarios, los procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, así como las políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano necesarios para su funcionamiento.

CAPÍTULO II.

ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ESTADÍSTICA

ARTÍCULO 6. EL DANE COMO AUTORIDAD ESTADÍSTICA EN COLOMBIA. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE es la autoridad técnica estadística en Colombia. En tal virtud, además de las funciones y competencias establecidas por la constitución y la Ley, dirige la producción de información estadística, ejerce la regulación en materia estadística, es el administrador de datos para su uso y aprovechamiento con fines estadísticos y es el ente rector del Sistema Estadístico Nacional – SEN.

ARTÍCULO 7. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD ESTADÍSTICA. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, como autoridad estadística en Colombia, principal productor de estadísticas oficiales del país y responsable de coordinar el desarrollo, la producción y la difusión de estadísticas oficiales dentro del Sistema Estadístico Nacional – SEN, tiene como funciones:

1. Orientar, coordinar y regular la producción de estadísticas oficiales del Sistema Estadístico Nacional en forma oportuna y comparable.
2. Guiar y revisar la aplicación de metodologías y estándares en materia estadística.
3. Llevar a cabo investigaciones y adoptar las medidas pertinentes para mejorar en forma continua las estadísticas oficiales en colaboración con quienes producen estadísticas oficiales.
4. Asesorar a quienes componen el SEN en las materias relacionadas con la recolección de datos, metodología estadística, divulgación, difusión y uso de estadísticas.
5. Representar al SEN frente a las instancias internacionales donde se discuten y aprueban los estándares y lineamientos en materia estadística, así como tomar las medidas necesarias para transmitir esta información a quienes producen estadísticas oficiales.

6. Mantener la independencia técnica, evitando actuar de manera contradictoria a los principios de la actividad estadística.
7. Promover, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, la generación y el uso de información geográfica y geoespacial para la producción y divulgación de las estadísticas oficiales.
8. Planificar y elaborar las operaciones estadísticas oficiales de Colombia, incluida la actualización de los marcos de muestreo. Para el diseño y ejecución de los censos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE realizará consultas y coordinará con otras instituciones públicas y privadas según corresponda.
9. Establecer un marco ético que se adopte en el proceso de producción de información estadística de la entidad a través de un Sistema de Ética Estadística. Dicho sistema, además de dirimir cuestiones éticas presentes en las operaciones estadísticas, se encargará de promover la construcción de una cultura estadística tanto en el DANE como en el Sistema Estadístico Nacional, que sea acorde con los principios éticos estadísticos establecidos.
10. Establecer acciones y estrategias que permitan consolidar la cultura estadística y fomentar la alfabetización estadística.
11. Establecer el esquema de gobernanza de la administración de datos, en coordinación con las instancias del Sistema Estadístico Nacional, así como el marco ético que permita articular la información estadística con el ciclo de las políticas públicas. El Gobierno Nacional reglamentará las funciones específicas relacionadas con la administración de datos.
12. Diseñar y promover la implementación de esquemas que permitan superar barreras al acceso de datos por parte de quienes conforman el SEN y tienen un impacto en el ciclo de las políticas públicas.
13. Coordinar la presentación y transferencia de estadísticas oficiales de este Departamento ante las organizaciones y los sistemas estadísticos internacionales.
14. Coordinar, en el marco de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas o quien haga sus veces, las acciones relativas a la gestión y producción de Estadísticas de Finanzas Públicas.

ARTÍCULO 8. LA DIRECCIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, estará encabezado por la Dirección. La persona que esté al frente de la Dirección actuará como la máxima autoridad del Sistema Estadístico Nacional – SEN. Esta persona ejercerá su autoridad con la inmediata colaboración de quien encabece la Subdirección del DANE, de acuerdo con la estructura orgánica dispuesta en el Decreto 262 de 2004 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO 9. DESIGNACIÓN DE LA PERSONA QUE ENCABEZA LA DIRECCIÓN DEL DANE. Para la designación de la persona que encabeza la Dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el presidente de la República velará por dar cumplimiento a los estándares y buenas prácticas internacionales, como las contenidas en las disposiciones de la Ley genérica de la CEPAL, la Recomendación del Consejo sobre la Buena Práctica Estadística de la OCDE y el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, en pro de fortalecer la autonomía técnica, operativa y administrativa de la Entidad.

ARTÍCULO 10. DEBERES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL EN EL MARCO DEL SEN. La Dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, deberá fomentar la independencia técnica del Sistema Estadístico Nacional y liderar el desarrollo estratégico de las estadísticas oficiales, las alianzas y la relación con las partes interesadas a fin de incrementar la idoneidad de las estadísticas oficiales, ejecutando las operaciones estadísticas con altos estándares de calidad y eficiencia. Esta persona representará al Sistema Estadístico Nacional a nivel internacional y coordinará la colaboración internacional del Sistema Estadístico Nacional. En tal sentido, la persona que encabeza la Dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE tendrá las siguientes facultades y deberes:

1. Podrá aprobar estándares y emitir directrices, basados principalmente en normas reconocidas internacionalmente y buenas prácticas estadísticas, a fin de ser aplicadas en todo el Sistema Estadístico Nacional para la elaboración, la producción y difusión de las estadísticas oficiales.
2. Deberá promover el uso de las clasificaciones, los estándares y las terminologías aplicadas en las estadísticas oficiales por parte de los productores de estadísticas y de los proveedores de registros administrativos.
3. Deberá facilitar la correcta interpretación de las estadísticas y tendrá la facultad de informar públicamente sobre su uso, el uso inadecuado o la interpretación errónea de las estadísticas.
4. Deberá fomentar la cultura estadística, de manera mancomunada con quienes producen estadísticas y con organismos multilaterales.
5. Ejercerá como garante de la administración de datos del sistema y deberá promover las integraciones de datos de diferentes fuentes en ambientes seguros y de forma ética y responsable.

ARTÍCULO 11. FINALIDAD DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL. El Sistema Estadístico Nacional – SEN, tiene como finalidad establecer e implementar un

esquema de coordinación y articulación entre los componentes que lo conforman, que permita mejorar la información estadística producida para la toma de decisiones a nivel nacional y territorial con estándares de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes, respetuosos de los estándares estadísticos internacionales y que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país, de modo que la formulación de políticas públicas esté soportada en evidencia verificable que propenda por una mejora en las condiciones de vida de la sociedad en general.

Así mismo, el SEN está dirigido a propiciar intercambios de información entre quienes lo conforman para una producción eficiente y a fomentar la cultura estadística, de manera que a través de él se contribuya a la apropiación de la información estadística en la sociedad, garantizando el uso ético y adecuado de los datos individuales que sean gestionados en el sistema.

ARTÍCULO 12. OBJETIVOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL. El Sistema Estadístico Nacional – SEN, tiene como objetivo suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad. El SEN utilizará los lenguajes y procedimientos comunes, respetando los estándares estadísticos internacionales y los objetivos del código de buenas prácticas en materia estadística.

Además, el SEN optimizará el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman y contribuirá con la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial. Así mismo, el SEN tendrá por objetivos específicos los siguientes:

1. Suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
2. Promover el uso de las estadísticas oficiales en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
3. Promover el conocimiento, acceso, difusión oportuna y uso de las estadísticas oficiales, así como de la información asociada.
4. Propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento de los registros administrativos, así como el intercambio de información entre los integrantes del SEN, como fuente para la producción de estadísticas oficiales, el mejoramiento de la calidad y la coherencia en las cifras.
5. Impulsar la innovación en la producción y difusión de las estadísticas oficiales y en el uso estadístico de registros administrativos.

<p>6. Fomentar la integración de la información estadística con la información geoespacial para la producción y difusión de estadísticas oficiales.</p> <p>7. Procurar la preservación de las series estadísticas oficiales y de las bases de datos asociadas.</p> <p>8. Fomentar la cooperación entre quienes conforman el SEN en el diseño y desarrollo de metodologías, al igual que de mecanismos de integración e interoperabilidad, en el intercambio de información que contribuyan a la generación de estadísticas oficiales, al fortalecimiento de la calidad y coherencia de éstas.</p> <p>ARTÍCULO 13. INTEGRANTES DEL SEN. El Sistema Estadístico Nacional – SEN estará integrado por las entidades que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos, tal como se establece en el numeral 1 del Artículo 2 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 14. OBLIGACIONES DE QUIENES INTEGRAN EL SEN. Son obligaciones de quienes integran el Sistema Estadístico Nacional – SEN, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poner a disposición del DANE de forma gratuita, las bases de datos completas de los registros administrativos y operaciones estadísticas que sean solicitadas por este, para la producción y difusión de estadísticas. La información solicitada deberá ponerse a disposición, con una descripción detallada de sus características y campos. 2. Participar en los procesos de formulación de los planes estadísticos nacionales. 3. Desarrollar las estrategias y acciones establecidas en el Plan Estadístico Nacional – PEN vigente. 4. Implementar los principios, lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas definidas por el DANE, soportados en referentes internacionales para la producción y difusión de estadísticas, así como para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos, con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales. 5. Garantizar la producción y difusión oportuna de estadísticas oficiales, así como el mantenimiento de sus registros administrativos, en concordancia con el Plan Estadístico Nacional – PEN. 6. Elaborar y desarrollar, en coordinación con el DANE, diagnósticos y planes de fortalecimiento de los registros administrativos que vayan a transformarse en registro estadístico o que tengan potencial uso estadístico. Lo anterior, no implicará modificaciones a la naturaleza del registro administrativo. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Documentar y difundir las metodologías y demás instrumentos utilizados para la generación de las estadísticas oficiales, siguiendo los lineamientos establecidos por el DANE para tal fin. 8. Atender las evaluaciones según lo establecido en el Programa Anual de Evaluación para la Calidad Estadística y las obligaciones derivadas de las evaluaciones y requisitos de calidad establecidos para el SEN. 9. Compartir la información requerida para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para la actualización permanente del marco geoestadístico nacional. 10. Convocar al DANE, en su calidad de entidad rectora y coordinadora del SEN, cuando se establezcan comisiones, comités, mesas de trabajo u otro espacio interinstitucional de concertación técnica que involucre cualquier aspecto de la producción y difusión de estadísticas. 11. Delegar un área o dependencia para la interlocución oficial de la entidad ante el SEN, la cual estará encargada de interactuar con el DANE para la ejecución de las actividades requeridas en el cumplimiento de los objetivos del Sistema Estadístico Nacional. 12. Reportar de forma oportuna la creación, actualización y cualquier otra novedad en la producción y difusión de información estadística o registro administrativo, relacionada con los metadatos y variables de caracterización de la operación estadística de acuerdo con la regulación expedida por el DANE y de acuerdo con la periodicidad establecida en el Plan Estadístico Nacional – PEN. Este sistema informático contendrá los metadatos de las operaciones estadísticas y de los registros administrativos para aprovechamiento estadístico. 13. Garantizar la protección de la información utilizada en la producción estadística. <p>ARTÍCULO 15. CONSEJO ASESOR TÉCNICO DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL – CASEN. Se establecerá un Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional – CASEN, cuya estructura, funciones, integrantes y funcionamiento estarán definidos de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>Las actuaciones del CASEN se desarrollarán con arreglo a los principios de la Constitución Política de Colombia, los del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, en especial por los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ECONOMÍA: procurar que el balance de los atributos de calidad estadística y los métodos para la generación de información estadística atienda la optimización de los recursos.
<ol style="list-style-type: none"> 2. TRANSPARENCIA: velar por el correcto actuar a través de la publicidad y accesibilidad de todos sus procedimientos y actuaciones efectuadas en el cumplimiento de sus funciones. 3. IMPARCIALIDAD: accionar bajo el análisis riguroso de la evidencia u otros criterios objetivos. 4. EFICACIA: direccionar la organización y función del CASEN en debida forma para cumplir con los objetivos propuestos del SEN. 5. ÉTICA: efectuar las recomendaciones sobre la gestión y uso de los datos, atendiendo postulados éticos y de rigurosidad. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES APLICABLES A LA ACTIVIDAD ESTADÍSTICA</p> <p>ARTÍCULO 16. PLAN ESTADÍSTICO NACIONAL. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE expedirá el Plan Estadístico Nacional – PEN, el cual será el principal instrumento de planeación estadística del país. El Plan Estadístico Nacional contendrá los lineamientos estratégicos y las acciones para el desarrollo estadístico que permitan el logro de los objetivos del SEN. Así mismo, contendrá la oferta de operaciones estadísticas y la demanda no atendida de información.</p> <p>El Plan Estadístico Nacional se expedirá cada cinco (5) años, previa concertación y socialización a los integrantes del SEN. El DANE podrá revisarlo y ajustarlo cuando lo considere pertinente, para lo cual se requerirá el aval previo del Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional.</p> <p>ARTÍCULO 17. MANDATO PARA LA RECOLECCIÓN DE LOS DATOS. Quienes producen estadísticas oficiales tendrán la facultad de seleccionar las fuentes de los datos sobre la base de consideraciones técnicas y podrán recopilar directamente de las fuentes de los datos necesarios para compilar las estadísticas oficiales. Esta recopilación directa se realizará en caso de que no existieran suficientes datos disponibles en el Sistema Estadístico Nacional – SEN y no fuera posible obtenerlos a partir de datos existentes de otras fuentes, incluyendo aquellas que no sean integrantes del referido sistema.</p> <p>La recolección de datos se diseñará con la debida consideración de la calidad de las estadísticas, los costos del suministro de datos y la carga de respuesta.</p> <p>Independientemente de los métodos y las fuentes de recopilación de datos, los datos obtenidos por los productores de estadísticas oficiales estarán bajo su custodia,</p>	<p>debiendo ser procesados, almacenados y difundidos en plena conformidad con las disposiciones incluidas en la ley.</p> <p>ARTÍCULO 18. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Quienes conforman el Sistema Estadístico Nacional – SEN, intercambiarán información estadística correspondiente a datos agregados y a microdatos de forma gratuita y oportuna en desarrollo de los objetivos del SEN. Las condiciones de intercambio a nivel tecnológico deberán ceñirse al marco para la interoperabilidad del Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Los mecanismos, estándares y protocolos de intercambio serán definidos por el DANE, en su calidad de entidad coordinadora del SEN.</p> <p>ARTÍCULO 19. APROVECHAMIENTO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS. Para la producción de estadísticas oficiales, las entidades públicas, privadas y mixtas que ejerzan funciones públicas y que sean integrantes del SEN, podrán intercambiar las bases de datos de los registros administrativos a nivel de microdato, sin anonimizar, de forma gratuita y oportuna, respetando en todo caso la reserva estadística. El Gobierno Nacional definirá los mecanismos de intercambio de los registros administrativos.</p> <p>PARÁGRAFO: El intercambio de información a nivel de microdato y sin anonimizar, deberá tratarse solamente con fines de producción estadística y no para la publicación o divulgación de sus resultados, respetando la reserva estadística y en los términos señalados en el literal e) del artículo 6° de la Ley 1581 de 2012.</p> <p>ARTÍCULO 20. OBLIGATORIEDAD EN LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN: La participación en censos, encuestas y demás medios de recolección de información, para fines estadísticos, es obligatoria para las entidades públicas y privadas, así como para las personas, hogares y todas las demás fuentes.</p> <p>ARTÍCULO 21. DEBER DE VERACIDAD EN LA ENTREGA DE LOS DATOS: La información proporcionada por las personas y demás fuentes obligadas, en los censos, las encuestas y demás medios de recolección de información, deberá ser veraz y presentarse ante quienes tienen mandato de producción de estadísticas oficiales, en el plazo establecido, en el formato requerido y de forma gratuita.</p> <p>ARTÍCULO 22. INSISTENCIA PARA LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN. Quienes producen estadísticas oficiales podrán insistir a las fuentes de información, si no reciben respuesta en el plazo establecido o si se detectan incoherencias, inexactitudes o vacíos en la entrega de los datos o de los registros administrativos,</p>

sin perjuicio de las infracciones y de las sanciones que podrá imponer el DANE en virtud de lo previsto en los artículos 56 y 57 de la presente ley.

ARTÍCULO 23. OBLIGATORIEDAD DE LA ENTREGA DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS. Quienes sean responsables de los registros administrativos tienen la obligación de proporcionar a los productores de estadísticas oficiales, de forma gratuita, las bases de datos o los registros administrativos que obran en su poder, con el nivel de detalle que se requiera para la producción de estadísticas oficiales, así como los metadatos, cuando sea posible, de modo que se pueda evaluar la calidad de los datos.

ARTÍCULO 24. INOPONIBILIDAD DE LAS RESERVAS EN LA ENTREGA DE INFORMACIÓN PARA FINES ESTADÍSTICOS. Para la entrega de datos, registros administrativos o información para fines estadísticos, no se podrán invocar las normas de confidencialidad o de reserva establecidas en otras disposiciones legales, incluyendo las reservas en materia tributaria.

PARÁGRAFO. El DANE dispondrá de los recursos técnicos y administrativos que garanticen que los datos suministrados que reposen en la entidad o aquellas bases de datos de otras entidades que sean requeridos para el desarrollo de operaciones estadísticas cuenten con sistemas de seguridad que garanticen los principios de confidencialidad y reserva de la información estadística.

ARTÍCULO 25. CONTINUIDAD EN LA PROVISIÓN DE LOS DATOS. Quienes proveen registros administrativos, en lo posible, deben mantener la continuidad de la provisión de datos. Si quienes tienen la responsabilidad de los registros administrativos planean llevar a cabo una nueva recopilación de datos o efectuar una revisión o actualización importante de su recopilación, cambios importantes en la estructura de la base de datos del registro administrativo o en el procesamiento de datos, así como eliminar o cambiar las variables estratégicas que los integran, de tal forma que pueda afectar los datos proporcionados para las estadísticas oficiales, se deberá informar previamente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, como autoridad estadística y cuando proceda, a quienes producen estadísticas oficiales, antes de tomar la decisión.

ARTÍCULO 26. PROGRESIVIDAD EN LA MEJORA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Las instituciones a cargo de los registros administrativos que se consideren útiles para la generación de estadísticas oficiales deberán implementar planes de mejora continua, acoger directrices, cumplir normativas y estándares para

su ejecución, en línea con las recomendaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

CAPÍTULO IV.

DISPOSICIONES APLICABLES EN MATERIA DE CENSOS

ARTÍCULO 27. DEFINICIÓN DEL CENSO. El censo es una operación estadística por medio de la cual se realizan las actividades de recolección, análisis y difusión de información sobre la enumeración y las características generales de todas las unidades de observación definidas de acuerdo con su alcance temático (viviendas, hogares, personas, unidades económicas, agropecuarias, entre otras), referidas a un momento o período determinado y que generalmente se aplica al 100% del territorio nacional.

ARTÍCULO 28. COMPETENCIA DEL DANE PARA LA REALIZACIÓN DE CENSOS. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, adelantará los censos de población y vivienda, agropecuarios, mineros y económicos. También podrá realizar otras operaciones censales que requiera el país, previa revisión y análisis de viabilidad. Así mismo, el DANE será la entidad responsable de definir lineamientos y estándares para que otras entidades los realicen.

De igual forma, el DANE podrá implementar directorios empresariales con el fin de identificar empresas teniendo en cuenta variables como el sector económico, la georreferenciación, el enfoque diferencial, la empleabilidad, el análisis de sostenibilidad y la informalidad de las unidades económicas. Los directorios empresariales podrán usarse como herramientas de análisis para la conformación de marcos y para el complemento de las operaciones en campo. De igual forma, se podrán utilizar como mecanismos de respaldo y contraste cuando se desarrollen operaciones estadísticas con base en registros administrativos.

ARTÍCULO 29. PERIODICIDAD EN LA REALIZACIÓN DE CENSOS. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, realizará los censos de población y vivienda cada diez (10) años. Adicionalmente, realizará conteos de población y vivienda cada cinco (5) años, contados a partir del último censo. Así mismo, definirá la metodología que utilizará para la recolección de la información de los censos que realice.

La periodicidad de los censos económicos será cada diez (10) años. Igualmente, los censos agropecuarios y mineros que por su complejidad operativa se deban hacer de manera independiente a las operaciones sobre los demás sectores de la economía, tendrán una periodicidad de cada diez (10) años. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE también realizará conteos de unidades económicas cada cinco (5) años contados a partir del último censo y definirá la metodología que utilizará para la recolección de la información de los censos que realice.

PARÁGRAFO 1. En aras del aprovechamiento de los resultados de los diferentes censos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, deberá analizar y utilizar la información resultante de las operaciones censales que realice, para efectos de la preparación de los siguientes censos que se adelanten.

PARÁGRAFO 2. La periodicidad de las encuestas que requiera el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, se definirá anualmente a través de acto administrativo proferido por dicho Departamento. Este acto administrativo deberá contener un cronograma de realización de encuestas y podrá ser modificado de acuerdo con las necesidades de información del país.

ARTÍCULO 30. GARANTÍA DE LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CENSOS. El Gobierno Nacional, en aras de garantizar la planeación y ejecución de las operaciones censales, asegurará los recursos del Presupuesto General de la Nación para la realización de los Censos y los conteos intercensales que adelante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en todas las fases del proceso estadístico, de acuerdo con la programación que defina la entidad.

ARTÍCULO 31. OBLIGATORIEDAD DEL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE CENSOS. Las personas naturales o jurídicas están en la obligación de suministrar la información que solicite el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para la realización de Censos.

ARTÍCULO 32. ARTICULACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS CENSOS. Las autoridades y entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal deberán apoyar y prestar la colaboración al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, para el desarrollo de los Censos en su ámbito de competencias, teniendo en cuenta su objeto y funciones.

ARTÍCULO 33. ADOPCIÓN DE MEDIDAS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS CENSOS. Para efectos de la realización de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, las

personas deberán suministrar la información requerida por el al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, según el modo de recolección sugerido; el cual será notificado previamente. Así mismo, se podrá solicitar disponer el apoyo de las personas que hacen parte del servicio público, la docencia, los estudiantes de educación media, técnica, tecnológica, al igual que universitaria, para las actividades de entrenamiento, capacitación y recolección de información de los censos.

El Gobierno Nacional y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE dispondrán de los mecanismos pertinentes para tales fines.

ARTÍCULO 34. APLICACIÓN EN MATERIA DE CENSOS. La presente ley será plenamente aplicable a todas las operaciones del censo. Los datos censales podrán obtenerse a partir de encuestas estadísticas, registros administrativos y otras fuentes de datos o de una combinación de estas. La participación en los censos es obligatoria para todos los informantes y todas las instituciones del Estado. En particular, se podrá requerir, por intermedio de la autoridad correspondiente, la participación de cualquier funcionario de las instituciones del Estado, así como la facilitación de medios de movilización y demás elementos de que estas últimas dispongan.

PARÁGRAFO. Se exceptúa de la aplicación del régimen de protección de datos personales, a las bases de datos y archivos regulados en la presente ley, conforme al artículo 2, literal f) de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

ARTÍCULO 35. ADOPCIÓN DE LOS RESULTADOS DEL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE adoptará, mediante acto administrativo, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV. Para dicho propósito, dentro de las actividades asociadas a la fase de evaluación del modelo de producción estadística adoptado por el DANE, se conformará un Comité de Expertos de pares internacionales u organismos supranacionales, independiente y autónomo del Departamento y de cualquier otra dependencia gubernamental, el cual analizará el proceso y los resultados del censo, emitiendo las recomendaciones a las que haya lugar. En todo caso, entre la fecha de culminación de la recolección de la información y la adopción de los resultados no podrán transcurrir más de doce (12) meses.

PARÁGRAFO 1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE establecerá la conformación, estructura y las funciones del comité de expertos al que se hace referencia en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Cuando por motivos sobrevinientes los resultados no se puedan adoptar dentro del término previsto en el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE podrá prorrogar dicho término por seis (6) meses más, por una sola vez mediante acto administrativo, en el cual se deberán establecer los motivos por los cuales se hace necesaria la prórroga. Las razones de esta no podrán estar asociadas a circunstancias que pudieron haberse previsto en la planeación de la operación estadística. De cualquier manera, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE adoptará, mediante acto administrativo, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV.

CAPÍTULO V.

DE LA RESERVA ESTADÍSTICA

ARTÍCULO 36. DATOS AMPARADOS POR LA RESERVA ESTADÍSTICA. Los datos individuales sujetos a la reserva estadística son aquellos que permiten que las personas naturales o jurídicas puedan ser identificadas, directa o indirectamente, revelando así su información individual.

PARÁGRAFO. Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer a la ciudadanía ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico.

ARTÍCULO 37. USO EXCLUSIVO CON FINES ESTADÍSTICOS. Quienes producen estadísticas oficiales deberán utilizar datos individuales exclusivamente con fines estadísticos. Los datos individuales recogidos por quienes producen estadísticas oficiales para fines estadísticos no serán utilizados para ninguna investigación, fiscalización, vigilancia, proceso judicial, decisión administrativa u otras cuestiones similares relativas a una persona natural o jurídica, por ninguna autoridad u organización, nacional o internacional.

Quienes producen estadísticas oficiales deberán proteger los datos confidenciales de tal forma que la unidad estadística no pueda ser identificada, directa ni indirectamente, tomando en consideración todos los posibles medios relevantes que podrían ser usados razonablemente por un tercero.

ARTÍCULO 38. DEBER DE SEGURIDAD EN EL PROCESAMIENTO Y ALMACENAMIENTO DE LOS DATOS. Quienes producen estadísticas oficiales deberán proteger los datos individuales, los agregados confidenciales y las estadísticas previamente a su divulgación. Así mismo, deberán tomar todas las medidas regulatorias, administrativas, técnicas y organizativas necesarias para evitar el acceso de personas no autorizadas.

Quienes producen estadísticas oficiales pueden procesar y almacenar datos individuales con identificadores durante el tiempo necesario para fines estadísticos. Todos los formularios de recolección de datos originales que contengan identificadores, en sus diferentes formatos, deberán ser destruidos tan pronto como dejen de ser necesarios para fines estadísticos. Lo anterior, de acuerdo con la normativa del Archivo General de la Nación.

PARÁGRAFO. En las operaciones estadísticas no oficiales aplican las obligaciones de confidencialidad de los datos y de reserva estadística establecidas en la presente ley.

ARTÍCULO 39. ACCESO A LOS DATOS INDIVIDUALES DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL. Quienes conforman el SEN y producen estadísticas oficiales no revelarán datos individuales a ningún usuario, excepto en aquellos casos en los cuales los archivos sean de libre acceso público, en el marco de las actividades relacionadas con la producción y difusión de estadísticas oficiales.

ARTÍCULO 40. RESERVA ESTADÍSTICA EN EL MARCO DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL. Quienes producen estadísticas oficiales sólo pueden producir y divulgar a la ciudadanía conjuntos de datos individuales si los datos se han procesado de tal manera que los identificadores hayan sido retirados y las personas naturales o jurídicas no puedan ser identificadas en forma alguna, ya sea directa o indirectamente.

Para determinar si una persona natural o jurídica es identificable indirectamente, el productor de la estadística oficial deberá realizar el análisis de los riesgos de la divulgación de la información en cada caso concreto, de manera que se tengan en cuenta todos los medios que, razonablemente, puedan ser utilizados por personas naturales o jurídicas ajenas para poder acceder a información reservada.

ARTÍCULO 41. LA RECEPCIÓN DE LA INFORMACIÓN POR PARTE DEL DANE. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, está facultado para recibir datos individuales, incluidos los identificadores de la información de quienes

producen estadísticas oficiales o de otros organismos que adelanten operaciones estadísticas.

ARTÍCULO 42. DEBER DE SEGURIDAD Y CUSTODIA DE LOS DATOS. Deberá firmarse un compromiso de confidencialidad al asumir funciones en la producción de estadísticas oficiales por:

- a) Todas las personas vinculadas permanente o temporalmente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE o a las entidades u organismos que producen estadísticas oficiales.
- b) Las personas externas al Sistema Estadístico Nacional – SEN, que participen en operaciones estadísticas.
- c) Toda otra persona que esté autorizada a acceder a los datos protegidos por la reserva estadística.

PARÁGRAFO. El compromiso de confidencialidad de los datos por parte de las personas que intervengan en la actividad estadística sigue siendo vinculante incluso cuando ya no ejerza sus funciones, obligaciones o actividades.

CAPÍTULO VI.

CALIDAD DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES

ARTÍCULO 43. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD ESTADÍSTICA DEL DANE EN EL SEN. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, tendrá competencia, como ente rector del Sistema Estadístico Nacional – SEN, para evaluar y certificar la calidad de las operaciones estadísticas producidas por las entidades del Sistema.

ARTÍCULO 44. CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, establecerá el esquema de certificación de calidad estadística y evaluará el proceso estadístico bajo este esquema, de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación para la Calidad Estadística.

En ningún caso, la evaluación de calidad estadística modificará los objetivos para los cuales fue creada la operación estadística ni alterará los datos obtenidos en los procesos estadísticos desarrollados por los integrantes del SEN.

PARÁGRAFO. La evaluación de la calidad estadística incluirá la revisión del registro administrativo cuando este sea utilizado como fuente para su producción.

ARTÍCULO 45. DEBER DE CALIDAD. Quienes producen estadísticas oficiales deberán implementar los requisitos de calidad estadística que defina el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y aprobar el proceso de certificación establecidos por dicho Departamento. Así mismo, se comprometerán a evaluar, mejorar y resguardar continuamente la calidad de las estadísticas oficiales en términos de pertinencia, precisión, fiabilidad, oportunidad, puntualidad, transparencia, claridad, coherencia y comparabilidad.

PARÁGRAFO. Para garantizar la calidad de las estadísticas oficiales, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE producirá y difundirá normas comunes y métodos armonizados relativos al alcance, los conceptos, las unidades y clasificaciones aplicables a las estadísticas oficiales. Esto se hará de conformidad con los principios establecidos en la presente ley, así como con la regulación establecida por el DANE, junto a los estándares y recomendaciones estadísticas internacionalmente adoptados.

ARTÍCULO 46. VALIDACIÓN DE LOS DATOS. Para mejorar la calidad de las estadísticas oficiales, quienes producen estadísticas oficiales tendrán derecho a editar y validar datos, combinar datos de distintas fuentes, vincular diferentes fuentes de datos individuales con fines exclusivamente estadísticos y utilizar técnicas de estimación estadística para subsanar la falta parcial de información. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE podrá generar recomendaciones y proveer asistencia a las fuentes de información y a los proveedores de registros administrativos para el fortalecimiento continuo de la calidad de tales registros.

Quienes producen estadísticas oficiales deberán generar los metadatos asociados a cada una de las actividades del proceso estadístico, así como los conjuntos de datos resultantes, de forma estandarizada. Las personas usuarias serán informadas acerca de las fuentes y los métodos de producción estadística y sobre la calidad de los resultados estadísticos a través de metadatos.

ARTÍCULO 47. CALIDAD DE LA ESTADÍSTICA DEL DANE. Para garantizar la calidad de las operaciones estadísticas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE desarrollará un Marco de Aseguramiento Integral de la Calidad Estadística, junto a sus instrumentos con el fin de monitorear, revisar y gestionar la calidad en el proceso estadístico y sus resultados.

Adicionalmente, el Marco de Aseguramiento Integral de la Calidad Estadística permitirá garantizar el cumplimiento de normas y estándares internacionales, así como la aplicación de las mejores prácticas en las estadísticas producidas por el DANE.

La actividad estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE podrá ser revisada por otras oficinas estadísticas pares internacionales o por entidades generadoras de normas y estándares para la producción estadística a nivel internacional, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, el Fondo Monetario Internacional – FMI, La Comisión Estadística de las Naciones Unidas o alguna de sus instancias de coordinación, la OIT y similares, así como instituciones suprarregionales como el Banco Interamericano de Desarrollo – BID o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

El esquema de pares al que se hace referencia en el inciso anterior deberá generar transparencia e independencia de los resultados de las revisiones y estará orientado a mantener altos estándares de calidad en la organización y ejecución de la actividad estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y a generar confianza en las estadísticas oficiales.

CAPÍTULO VII.

DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

ARTÍCULO 48. DIFUSIÓN ESTADÍSTICA: Se difundirán las estadísticas oficiales en forma oportuna y puntual de conformidad con los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, junto con los establecidos en la presente ley, en particular, respecto de la protección de la confidencialidad estadística, la garantía de la igualdad y el acceso simultáneo a la información estadística, de acuerdo con el principio de publicidad.

Quienes producen estadísticas oficiales establecerán y harán público un calendario de divulgación que indique las fechas, así como los tiempos programados para las divulgaciones de las estadísticas oficiales.

Cualquier divergencia prevista respecto al calendario de divulgación se comunicará a la ciudadanía antes de la fecha de publicación programada. Se fijará una nueva fecha para la divulgación dentro de un plazo razonable y esta será de conocimiento público.

Las divulgaciones de las estadísticas oficiales deberán acompañarse con metadatos y comentarios explicativos y se concederá el acceso a todas las personas usuarias de forma gratuita. Los productores de estadísticas oficiales podrán fijar el precio de las publicaciones y otros materiales impresos, de acuerdo con lo que defina el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para tal fin.

Las estadísticas oficiales deberán distinguirse claramente de cualquier otra estadística al ser publicadas.

ARTÍCULO 49. USO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES. Las personas usuarias tienen derecho a utilizar las estadísticas oficiales y los metadatos relacionados con sus propios productos, con indicación de la fuente de dichos datos. Así mismo, las estadísticas oficiales producidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE o por los integrantes del Sistema Estadístico Nacional – SEN podrán ser utilizadas por los organismos del Estado para el desarrollo de sus funciones.

ARTÍCULO 50. POLÍTICA DE DIFUSIÓN. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE establecerá:

1. Una política de difusión coordinada, con procedimientos transparentes que deberán ser aplicados en el Sistema Estadístico Nacional.
2. Una terminología unificada para la difusión de todas las estadísticas oficiales.

ARTÍCULO 51. REVISIÓN DE LAS METODOLOGÍAS. Las revisiones importantes debidas a cambios en las metodologías se notificarán públicamente con antelación.

CAPÍTULO VIII.

SERVICIOS DE ESTADÍSTICA

ARTÍCULO 52. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROCESAMIENTO ESTADÍSTICO. Quienes producen estadísticas oficiales, a petición de las personas usuarias, podrán proporcionar servicios de procesamiento estadístico utilizando los datos recolectados u obtenidos para propósitos estadísticos o provistos por quien actúe en calidad de cliente. Los servicios de procesamiento estadístico no deberán poner en riesgo la producción y la calidad de las estadísticas oficiales ni la credibilidad del Sistema Estadístico Nacional.

Quienes actúen en calidad de clientes correrán con los costos adicionales de los servicios de procesamiento estadístico de conformidad con el precio establecido por quien produce las estadísticas oficiales, de acuerdo con la regulación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Se informará a la ciudadanía sobre los servicios de procesamiento estadístico que se llevan a cabo con regularidad. Los resultados de los servicios estadísticos proporcionados, incluidos sus metadatos, se pondrán a disposición de la ciudadanía.

PARÁGRAFO 1. Los resultados de los servicios de procesamiento estadístico no se consideran estadísticas oficiales.

PARÁGRAFO 2. Las disposiciones de confidencialidad y reserva establecidos en la presente ley, así como las disposiciones sobre la calidad estadística serán plenamente aplicables a la prestación de servicios de procesamiento estadístico.

ARTÍCULO 53. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS. Quienes producen estadísticas oficiales podrán acordar recopilar datos concretos por solicitud de una autoridad internacional, nacional o local. La prestación de servicios de recolección de datos no podrá poner en riesgo la producción y la calidad de las estadísticas oficiales ni la credibilidad del Sistema Estadístico Nacional.

Quienes requieran la prestación de servicios de recolección de datos correrán con los costos adicionales de servicios de recolección de datos, conforme al precio establecido por quien produce las estadísticas oficiales, de acuerdo con lo regulado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Los resultados de los servicios de recolección de datos se pondrán a disposición de la ciudadanía.

PARÁGRAFO 1. Los resultados de los servicios de recopilación de datos no se consideran estadísticas oficiales, a menos que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE los determine como estadísticas oficiales.

PARÁGRAFO 2. Las disposiciones relativas a las encuestas estadísticas, las disposiciones de confidencialidad y reserva, así como las disposiciones sobre calidad establecidas en la presente ley serán plenamente aplicables a la prestación de servicios de recolección de datos.

CAPÍTULO IX.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULO 54. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. En virtud de su función de entidad rectora del Sistema Estadístico Nacional – SEN, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE será quien articule, en coordinación armónica con las entidades competentes, la gestión de cooperación internacional en materia estadística.

De esta manera, el DANE propenderá por articular las solicitudes de cooperación internacional, reconociendo en ella un elemento subsidiario al desarrollo nacional, a través del establecimiento de alianzas estratégicas con actores bilaterales y multilaterales con el fin de buscar la creación y fortalecimiento de capacidades nacionales.

ARTÍCULO 55. RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN. Como entidad rectora del Sistema Estadístico Nacional – SEN, a nivel internacional, el DANE será responsable de informar sobre la producción estadística del país.

De igual manera, el DANE articulará la demanda nacional de cooperación en materia de producción estadística y facilitará la realización de alianzas con entidades estadísticas de otros países, sistemas estadísticos y organismos multilaterales, para el fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales. Así mismo, sistematizará las buenas prácticas nacionales que puedan ser compartidas a nivel internacional, para la mejora de la calidad estadística a nivel regional y global.

PARÁGRAFO. El DANE realizará la sistematización de las buenas prácticas en materia estadística que puedan ser compartidas a nivel internacional, con base en los principios de solidaridad, autonomía y enfoque de la demanda, en coordinación con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional. Lo anterior, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales de calidad, acordes con los estándares estadísticos internacionales. El DANE dirigirá sus acciones al intercambio de mejores prácticas y de metodologías aplicadas a nivel regional y global que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país.

CAPÍTULO X.

DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD ESTADÍSTICA Y SU RÉGIMEN SANCIONATORIO

ARTÍCULO 56. INFRACCIONES. Son infracciones, en relación con la actividad estadística, las siguientes conductas:

- 1. La negación u omisión de suministro de la información requerida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para la elaboración de las estadísticas oficiales.
2. El suministro de datos falsos al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
3. La entrega de datos incompletos o inexactos cuando hubiere la obligación de suministrarlos.
4. La obtención de información estadística mediante la suplantación de persona.
5. La violación de la reserva estadística y de las obligaciones de confidencialidad de la información.
6. La obstrucción de la aplicación o implementación de los instrumentos señalados en la presente Ley para la producción y difusión de estadísticas oficiales.
7. El retardo injustificado en la entrega de la información solicitada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
8. La divulgación de la información estadística antes de su publicación oficial sin el consentimiento previo de la productora.

PARÁGRAFO. En el caso de las personas que hacen parte del servicio público, el no prestar la debida colaboración, constituirá causal de mala conducta que se sancionará con la suspensión o destitución del cargo.

ARTÍCULO 57. SANCIONES. En el evento en que se cometa alguna de las infracciones establecidas en el artículo 56 de la presente Ley, habrá lugar a la imposición de las sanciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento del procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO. El pago de la sanción no exime a los infractores del cumplimiento de la presente Ley.

CAPÍTULO XI.

VIGENCIA

ARTÍCULO 58. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial, el Decreto 1633 de 1960, la Ley 79 de 1993, el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.

Cordialmente,

[Signature of Daniel Palacios Martínez]

DANIEL PALACIOS MARTÍNEZ

Ministro del Interior

[Signature of Juan Daniel Oviedo Arango]

JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO

Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Proyecto de Ley

"Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La información estadística es relevante y necesaria para el desarrollo, la transmisión de conocimiento y el intercambio comercial de las sociedades democráticas actuales, así lo expresó la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en el preámbulo de la adopción de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, Decisión C (47) de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés) al advertir que "(...) la información estadística oficial es una base indispensable para el desarrollo sostenible en las esferas económica, demográfica, social y ambiental; y para el conocimiento y el mutuo comercio entre los Estados y los pueblos del mundo".

Esta relevancia se hizo aún más evidente en el marco de la emergencia mundial ocasionada por el nuevo Coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad que causa, el COVID-19. En medio de la pandemia, los científicos del mundo y los gobiernos de los países han tenido que acudir a las entidades de estadísticas oficiales para contar con los insumos necesarios con el fin de realizar proyecciones y localizar población con mayor grado de vulnerabilidad, así como realizar análisis de distintos escenarios. En ese contexto, tomar decisiones pertinentes y oportunas para salvar vidas y garantizar el bienestar de los ciudadanos, depende de la producción y amplia divulgación de estadísticas oficiales de alta calidad.

En efecto, es a través de la información estadística oficial de calidad que el Estado puede generar e implementar de manera adecuada las políticas públicas a su cargo, analizar la realidad nacional, identificar las problemáticas que requieren atención y establecer estrategias para el desarrollo, el crecimiento y la estabilización económica, social, sanitaria y ambiental, así como planear infraestructura bajo rangos de priorización, aprovechar los recursos naturales, determinar la inversión social, mejorar el monitoreo y seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como contar con herramientas más eficaces y pertinentes para la lucha contra la pobreza.

De igual forma, la información estadística oficial le permite a Colombia cumplir con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual hace parte, e interactuar de manera más armónica y generar alianzas estratégicas en materia económica con otros países. A la vez, coadyuva a los mercados privados a tomar decisiones, realizar proyecciones y entender los panoramas de inversión.

A su turno, en el marco de las políticas de promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, proporcionar información estadística a la ciudadanía permite el acceso a datos y cifras que revelan la realidad del país y las decisiones públicas, herramienta sustancial para efectuar control ciudadano frente al Estado, así como para el ejercicio de los derechos tanto individuales como colectivos de forma oportuna y eficiente.

La producción, disponibilidad y calidad de la información estadística oficial en Colombia, al igual que en países como Reino Unido, México, Chile y Perú, entre otros, es posible gracias a un organismo oficial estadístico especializado. En el caso colombiano, este organismo es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

A pesar de contar con el DANE y de los avances logrados en materia estadística por parte de Colombia en cuanto a la creación de un Sistema Estadístico Nacional (SEN), el tratamiento de la reserva estadística, el mejoramiento de la calidad estadística y la confiabilidad de la información; todavía se hace necesario: 1) fortalecer la independencia profesional con la que cuenta el DANE, 2) consolidar y robustecer el Sistema Estadístico Nacional; 3) avanzar en la modernización de las fuentes de información y el uso de los registros administrativos; 4) afinar las metodologías utilizadas en las operaciones estadísticas del Sistema Estadístico Nacional; 5) aprovechar el uso de los datos (tradicionales y no estructurados) con fines estadísticos que sirvan para el bien común en el marco del trabajo colaborativo y la gestión de los datos; 6) avanzar en la interoperabilidad y empleo de plataformas tecnológicas seguras; 7) implementar procesos innovadores en la producción de información estadística oficial; 8) generar e implementar marcos éticos que garanticen el uso adecuado de la información y que blinden toda la cadena de valor del proceso de producción estadística con el fin de salvaguardar la integridad de las personas, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social; y, 9) mejorar la cooperación internacional.

Para enfrentar estos desafíos resulta imprescindible definir los siguientes aspectos: los requerimientos de información oficial que demanda el país ante las problemáticas públicas estructurales y de coyuntura de la sociedad; las decisiones basadas en información verificable, oportuna y de calidad que soporte

1 DIVISIÓN DE ESTADÍSTICAS DE LAS NACIONES UNIDAS. (15/04/2018). Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. Página web: https://www.un.org/es/development/desa/pia/2018/index.html
2 Organización de Naciones Unidas, Agenda 2030. Los ODS bajo el lema de "No dejar a nadie atrás" buscan alcanzar mayores niveles de bienestar en el mundo a través del equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Son objetivos globales, voluntarios y de aplicación universal que definen la Agenda de Desarrollo Global hacia el año 2030. Colombia cuenta con 17 ODS y 169 metas. Los 17 ODS son: 1) erradicar la pobreza; 2) luchar contra el hambre; 3) buena salud; 4) educación de calidad; 5) igualdad de género; 6) agua potable y saneamiento; 7) energía renovable; 8) empleo digno y crecimiento económico; 9) innovación e infraestructura; 10) reducción de las desigualdades; 11) ciudades y comunidades sostenibles; 12) producción y consumo responsable; 13) acción por el clima; 14) vida submarina; 15) vida de ecosistemas terrestres; 16) paz, justicia e instituciones sólidas; y, 17) alianzas para lograr los objetivos.

3 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comenzó operación el 30 de septiembre de 1961, con la participación de 30 países democráticos. Actualmente, cuenta con 37 países miembros. Su objetivo principal es el trabajo conjunto en el direccionamiento de los desafíos económicos, sociales y de gobernabilidad producidos por el fenómeno de la globalización.
4 Colombia es el tercer miembro de Latinoamérica en hacer parte de la OCDE después de Chile y México. Fue un proceso que inició en 2013 y pasó por 23 comités de revisión, que llevó finalmente, a que Colombia, fuera admitida en la organización el 25 de mayo de 2018, proceso que se formalizó el 28 de abril de 2020.
5 https://www.statsoceuil.org/fr/actualites/actualites/2019/11/14/ocde-statistique-actualite-union-europeenne-2019.html
6 https://www.inec.gov.co/revistas/inec/revista/inec-133-mayo-2018.pdf
7 https://datos.bancomundial.org/tema/comercio-internacional
8 https://datos.bancomundial.org/tema/comercio-internacional

todo el ciclo de las políticas públicas; la información para soportar las decisiones de los gremios y del sector privado en general que estimulen los flujos de inversión; así como la capacidad de respuesta de las estadísticas con el fin de contribuir al debate en torno a lo económico, social, cultural y ambiental que lleven a un mayor desarrollo y crecimiento del país.

Si bien, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) ha permitido avanzar en la solución y respuesta a muchos de los desafíos planteados en las líneas anteriores; facilitando la disponibilidad de información estadística y definiendo las reglas e instrumentos para la producción de información estadística objetiva, ajustada a los más altos estándares de calidad y buenas prácticas internacionales que garantizan la integridad estadística³; impera la necesidad de establecer un marco jurídico e institucional más sólido, sistemático, ordenado y claro para las estadísticas oficiales que produce el país, que propenda por la consolidación del SEN, que fortalezca el papel del DANE como la entidad rectora de este sistema, que garantice un uso adecuado y responsable de los datos, que esté debidamente articulado, que asegure la credibilidad y calidad de las estadísticas basadas en estándares internacionales y buenas prácticas, que en últimas, redunde en la generación de confianza en la información, aislando la producción de información estadística de cualquier injerencia externa a los criterios técnicos establecidos.

1. Normas internacionales que recomiendan el fortalecimiento institucional y normativo

Son varias las normas internacionales que rigen la producción y uso de las estadísticas en el mundo, promovidas por organismos internacionales como OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), Oficina de Estadísticas de la Comisión Europea (Eurostat), entre otros. Estos organismos han diseñado un conjunto de parámetros y criterios jurídico-institucionales para que los países emprendan las reformas necesarias en la normatividad doméstica.

En primer lugar, se encuentran los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰, los cuales proponen a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de estadística, el establecimiento de normas y conceptos que permitan efectuar comparaciones entre los países.

Con ocasión del proceso de adhesión a la OCDE por parte de Colombia, dicho organismo emitió a mediados del año 2015 el documento de evaluación denominado "Evaluación del sistema estadístico y estadísticas clave de Colombia"¹¹.

En el capítulo primero del precitado documento, la OCDE reconoció los avances de la institucionalidad colombiana en términos de estadísticas y el sistema estadístico; resaltó, que el marco legal e institucional colombiano para las estadísticas cumple con los diez Principios Fundamentales de las Naciones Unidas

¹⁰ MADRID ESPAÑA. Revista de Estadística y Sociedad. García Villa, Jaime y Gómez del Moral, Mariano. "Día Mundial de la Estadística". Número 43. Página 6
¹¹ A/RES/68/261.
¹² CHAPTER 1. LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR OFFICIAL STATISTICS IN COLOMBIA. <https://www.oecd.org/dataoecd/04/04/49452021.pdf>.
 Assessment of the Statistical System and Key Statistics of Colombia.

para las estadísticas oficiales en la mayoría de los aspectos; sin embargo, hace varias recomendaciones en áreas en las que es deseable un mayor fortalecimiento del marco estadístico tales como el acceso a datos administrativos y el aumento de la alineación del marco estadístico colombiano con prácticas internacionales.

De igual forma, recomendó al DANE incluir, siempre que fuera posible, dentro de la redacción de los nuevos decretos reglamentarios del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones en lo que respecta a la frecuencia de los censos.¹²

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas adoptada por dicho organismo el 23 de noviembre de 2015¹³, constituye el primer instrumento jurídico de la OCDE en materia estadística que representa un modelo detallado de un sistema estadístico nacional sólido y fiable, el cual consiste en un conjunto de buenas prácticas estadísticas, formulado a través de doce recomendaciones para los países Miembros y no Miembros que se adhieran a la Recomendación.¹⁴

Por su parte, el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas¹⁵, contiene un conjunto de indicadores de buenas prácticas y de normas mínimas europeas de independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias. Este Código en su desarrollo estuvo inspirado en normas internacionales y la declaración de calidad del Sistema Estadístico Europeo (SEE).

Actualmente, las discusiones internacionales en escenarios como el Foro de Alto nivel de estadísticas oficiales de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas y GovLab¹⁶, centran la mirada en el uso ético y responsable de los datos, reconociendo la importancia de los datos como motor de cambio en la sociedad actual. Bajo estos escenarios internacionales de discusión se ha introducido el nuevo concepto de datos colaborativos¹⁷ promoviendo la administración de grandes volúmenes de datos (BIG DATA) con fines estadísticos, que sirvan para el bien común. Para ello, promueven la creación y coordinación

¹³ OECD Assessment of the Statistical System and Key Statistics of Colombia CHAPTER 1. LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR OFFICIAL STATISTICS IN COLOMBIA. Julio 2015. <https://www.oecd.org/dataoecd/04/04/49452021.pdf>. Consultado el 15 de abril de 2018.
¹⁴ <https://www.oecd.org/dataoecd/04/04/49452021.pdf>. Consultado el 15 de abril de 2018.
¹⁵ 1. Un marco jurídico e institucional claro. 2. La independencia profesional. 3. La adecuación de los recursos. 4. La protección de la privacidad. 5. El derecho a acceder a fuentes administrativas. 6. La imparcialidad, la objetividad y la transparencia. 7. Una metodología sólida y estándares profesionales. 8. El compromiso con la calidad de los productos y procesos estadísticos. 9. Un acceso y una difusión de datos y metadatos fáciles de usar, y un compromiso para responder a las principales interpretaciones erróneas de los datos por parte de las personas usuarias. 10. La coordinación de las actividades estadísticas. 11. La cooperación internacional. 12. La exploración de métodos innovadores, así como de fuentes de datos nuevas y alternativas.
¹⁶ El 25 de mayo de 2005, la Comisión Europea adopta una Comunicación sobre la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias y una Recomendación que promueve el Código de Buenas Prácticas. <https://www.europa.eu/press-room/en/arguments/comunicacion-comision-europea-sobre-buenas-practicas>. Consultado el 15 de abril de 2018.
¹⁷ Laboratorio de innovación pública creado por la escuela de Ingeniería de la Universidad de Nueva York (School of Engineering of New York University) con el propósito de fortalecer la capacidad de las instituciones, incluidos, entre otros, los gobiernos y las personas para trabajar de manera más abierta, colaborativa, efectiva y legítima para tomar mejores decisiones y resolver problemas públicos.
¹⁸ Los datos colaborativos son una nueva forma de asociación, en la que la información y la experiencia de uno o más actores (como los datos recopilados por corporaciones o datos administrativos) se hace accesible para su análisis y/o uso por parte de una o más partes externas (incluidos los encargados de formular políticas, los gobiernos, sociedad civil, académicos u oficinas de estadística) que trabajan por un interés público.

de procesos internos, estándares para la implementación de estrategias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de privacidad, normativas, legales y éticas, en torno al uso de los datos, así como la toma de conciencia ante el uso de innovaciones para la gestión y uso de los datos (GovLab, 03, 2020 & Unstats, 03, 2020). A través de los datos colaborativos se puede dar respuesta a demandas de información que requieren la integración de datos; para citar un ejemplo, las derivadas de la agenda regional en materia de integración geostatística, su aplicación en la medición, monitoreo y logro de los ODS¹⁸, así como durante el levantamiento y análisis de la ronda de censos de 2020.

1.1. Fortalecimiento de la Independencia profesional del DANE en el marco del ingreso de Colombia a la OCDE

Aunado a lo establecido en la sección anterior, Colombia reconoció la importancia de asegurar la independencia profesional de las autoridades nacionales de estadística a través de dos mecanismos. En primer lugar, como parte de la evaluación para el acceso de Colombia a la OCDE, el 30 de septiembre de 2015 el Comité de Estadística y Política Estadística (CSSP, por sus siglas en inglés) aprobó la opinión formal del comité sobre el acceso de Colombia a la organización, en la cual se identifica que a pesar de que Colombia cumple con los principios de buenas prácticas establecidas por la organización, todavía debe hacer modificaciones al marco legal de estadística en lo que respecta a la independencia profesional de la Oficina Nacional de Estadística y la periodicidad de los censos nacionales¹⁹. En esa misma línea, el documento de revisión del acceso de Colombia a la organización por parte del CSSP del 18 de mayo de 2015 establece en su párrafo 18:

"Sin embargo, algunos aspectos de las buenas prácticas de la OCDE aún no se abordan explícitamente en la ley, como la referencia a la independencia profesional [...]. Para asegurar este proceso, se comina al DANE a iniciar lo antes posible la redacción de los decretos de implementación y a incluir en estas recomendaciones [SIC] de la presente revisión siempre que sea posible, en particular en lo que respecta a la "independencia profesional" y la frecuencia de los censos".²⁰

En segundo lugar, Colombia es país actualmente Adherente de la Recomendación del Consejo sobre la Buena Práctica Estadística²¹ producida por el CSSP de la organización, el cual, en sus artículos 2.4, 2.5 y 2.6, establece lo siguiente:

"2.4. El director de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y, cuando corresponda, los jefes de otras autoridades estadísticas nacionales deben tener una jerarquía lo suficientemente alta como para garantizar el acceso de alto nivel a las autoridades normativas y los organismos públicos administrativos. Son del más alto calibre profesional.

¹⁹ Resolución 712 de la CEPAL.
²⁰ OCDE (2015). Acceso Of Colombia To The Organisation Formal Opinion By The Committee On Statistics And Statistical Policy "STD/CSSP/ACS/2015/REV1". Pág. 19.
²¹ OCDE (2015). Accession Review of Colombia By The Committee On Statistics And Statistical Policy "STD/CSSP/ACS/2015/2".
²² OECD (2020). Recommendation of the Council on Good Statistical Practice. Disponible en: <https://www.oecd.org/dataoecd/10/10/49452021.pdf>.
²³ <https://www.oecd.org/dataoecd/10/10/49452021.pdf>.

2.5 El nombramiento de los directores de las ONE y, cuando proceda, de los jefes de otras autoridades estadísticas nacionales, se basa únicamente en sus competencias profesionales. Las razones por las cuales se puede rescindir al director del cargo se especifican en el marco legal. Estas no pueden incluir motivaciones que comprometan la independencia profesional o científica.
 2.6 La legislación nacional proporciona una descripción clara y detallada del procedimiento de nombramiento y destitución del director del Oficina Nacional de Estadística. La lista de condiciones bajo las cuales el jefe de la ONE puede ser destituido están establecidas en la Ley.²²

Así mismo, a través la firma de la Ley 1950 del 8 de enero de 2019 que ratifica la entrada de Colombia a la OCDE²³, tal como lo establece el Artículo 1, literal VII, el país asume las obligaciones emanadas de la membresía a la organización, incluyendo:

"todos los instrumentos jurídicos sustantivos de la Organización vigentes en el momento de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Colombia para adherirse a la Convención, con las observaciones estipuladas en los Anexos 1 a 5 de la presente Declaración de los que forman parte Integral. Con respecto a instrumentos jurídicos adoptados entre la fecha de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Colombia de adherirse a la Convención y la fecha en que Colombia deposite su instrumento adhesión, la República de Colombia proveerá su posición sobre cada instrumento dentro de tres meses siguientes a la adopción."

Teniendo en cuenta que la Recomendación del Consejo sobre la Buena Práctica Estadística hace parte de los Instrumentos jurídicos de la OCDE y que la Organización la considera como un estándar clave para sus integrantes, de acuerdo con lo presentado en el Reporte de la implementación, Colombia en su calidad de integrante de la OCDE reconoce la importancia de avanzar en el cumplimiento de las disposiciones incluidas en esta²³.

Finalmente, en el Informe de avance post-acceso de Colombia, en el área de Estadísticas del 5 de Junio de 2021, se establece en el párrafo 25:

"...El CSSP se complace en constatar que Colombia ha notificado su adhesión a la Recomendación del Consejo de Buenas Prácticas Estadísticas, y que la Secretaría ha determinado que el sistema estadístico colombiano cumple en general con los términos de la Recomendación. El CSSP anima a Colombia a proseguir las acciones emprendidas para reforzar la legislación estadística de acuerdo con la Recomendación, por ejemplo, reuniendo en una sola ley los distintos elementos de la legislación e incluyendo disposiciones

²² Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1950 de 2019 por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.congreso.gov.co/actividad/legislacion/comunicacion/ley-1950-de-2019>.
²³ Disponible en: <https://www.oecd.org/dataoecd/10/10/49452021.pdf>.

3. Institucionalidad estadística en Colombia

3.1. De la actividad estadística

En Colombia, la entidad encargada de la producción y difusión de información oficial estadística es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el cual se creó bajo el Decreto 2666 del 14 de octubre de 1953, en virtud del cual, la antigua Dirección Nacional de Estadística pasaría a ser Departamento Administrativo.

En su labor de producción de estadísticas oficiales, el DANE realiza la detección y análisis de necesidades, el diseño, la construcción, la recolección, el procesamiento, el análisis, la difusión y evaluación de las estadísticas oficiales en Colombia y, en su labor de coordinación, adelanta labores de planificación, regulación, evaluación y certificación de la calidad.

Entre las operaciones estadísticas de mayor relevancia que genera el DANE se encuentran: la "Gran Encuesta Integrada de Hogares", que es la más grande de Latinoamérica. A partir de ella se genera información relevante sobre la fuerza de trabajo del país, su estructura y sus niveles de ingreso, así como, cifras de desempleo, crecimiento de la economía, nivel de inflación y pobreza.

Bajo esta misma línea de medición, se producen las cifras del Producto Interno Bruto (PIB), que calcula el crecimiento económico trimestral y anual del país. Su estandarización permite la comparación internacional con las demás economías de las naciones y su progreso en la producción de bienes y servicios. Cuando se construye la cifra por actividades, el PIB permite una planeación sectorial más profunda.

Así mismo, con una periodicidad mensual, se mide la inflación del país que se deriva del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La inflación indica el aumento o la disminución en el nivel de precios de un conjunto de bienes y servicios disponibles en el mercado. El cambio en la inflación afecta tanto a hogares como a empresas en sus decisiones de consumo. Una inflación alta significa una pérdida del poder adquisitivo de las personas, una caída de los niveles de ahorro e inversión, entre otros. Esta medición indica cambios en la economía que, de ser detectados a tiempo, pueden ser contrarrestados por parte del Estado mediante políticas fiscales o monetarias.

Sumado a esto, el DANE realizó en el año 2018 el Censo Nacional de Población y Vivienda, el cual contó y caracterizó a las personas residentes en Colombia, así como las viviendas y los hogares del territorio nacional. En este sentido, el censo provee información sobre las características de la población como edad, sexo, pertenencia étnica, nivel cultural, situación económica, conformación del hogar, entre otros. Esta información es esencial para que diferentes organismos públicos y privados del país planeen y tomen decisiones de política pública, desarrollo económico, empleo y migración de la próxima década. Ya que, conocer la estructura de la población es imperativo para poder crear políticas públicas que atiendan las necesidades específicas de la población colombiana actual.

Vale recordar que en el año 2012, el DANE realizó por primera vez la medición de pobreza, la cual se hace desde dos puntos de vista: una que mide la pobreza monetaria (la más conocida), que se deriva del cálculo de los ingresos y gastos de los hogares; la segunda medición, se denomina Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que evalúa distintas dimensiones y determina el nivel de privación de los hogares en cada uno de ellos. Dentro de estas dimensiones se encuentran: las condiciones educativas, las condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda.

En cumplimiento de su tarea, el DANE genera 107 investigaciones (operaciones estadísticas) de gran relevancia como por ejemplo: los censos de población y vivienda, el censo económico, las Cuentas Nacionales, entre otros; que cubren aspectos del entorno político, económico, social, ambiental, tecnológico y cultural del país. Esta información contribuye a la planeación estratégica del sector público y privado.

Además de las estadísticas oficiales producidas por el DANE y en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Colombia, que opera de forma descentralizada, el país cuenta con información estadística producida por otras entidades tanto del nivel nacional como subnacional, que, en el desarrollo de su misionalidad, producen estadísticas oficiales o administran registros administrativos, asegurando información oportuna, veraz y granular que orienta la toma de decisiones de la sociedad.

En total, el país cuenta con información estadística de 466 operaciones estadísticas (OO.EE)⁴¹, que se clasifica en las áreas económica, ambiental y sociodemográfica. Dentro de las 466 OO.EE producidas en el SEN, 56 se encuentran inactivas, es decir, son OO.EE que fueron producidas una única vez o dejaron de ser producidas⁴². Por el contrario, existen 410 OO.EE activas, cuyo proceso estadístico se está implementando o que su próxima fecha de publicación es conocida.

El 45% (210) del total OO.EE cuenta con desagregaciones por características diferenciales. De las cuales, el 40% (84) incorporan desagregaciones por sexo, el 34% (71) incorporan desagregaciones por edad, el 19% (40) incorporan desagregaciones por grupo étnico, el 5% (11) incorporan desagregaciones por discapacidad y el 2% (4) incorporan desagregaciones por estrato.

De igual manera, 10 entidades productoras del SEN concentran el 47% de OO.EE y un 3% del total, las realiza de manera conjunta por dos o más entidades.

En lo referente a la oferta de registros administrativos (RRAA), se tiene 448⁴³ RRAA producidos por 85 entidades del nivel nacional. Al analizar las entidades que producen la mayor cantidad de RRAA en el SEN, se destaca que el 59% es producido por 10 entidades productoras. Al igual que con el inventario de OO.EE, los 448 RRAA identificados, se clasifican en las mismas áreas temáticas: económica que concentra el mayor porcentaje de registros (59%), sociodemográfica (38%) y ambiental (3%).

⁴¹ Con corte a 15 de mayo de 2020.

⁴² Es importante anotar que las operaciones estadísticas con periodicidades superiores a un año no son consideradas inactivas.

⁴³ Con corte a 15 de mayo de 2020.

La metodología más utilizada para producir las OO.EE es el aprovechamiento de registros administrativos (55%), seguido por muestreo (23%) y estadísticas derivadas (14%).

En el marco del SEN se destaca además las iniciativas para trabajar articuladamente con las entidades productoras de OO.EE y de RRAA, con el fin de integrar datos para brindar información estadística oportuna y de calidad que sea relevante para la política pública. Una de las iniciativas recientes a resaltar y dada la situación actual de emergencia mundial ocasionada por el nuevo Coronavirus SARS-CoV-2, es el diseño, construcción e implementación del geovisor con el índice de vulnerabilidad del Covid-19 para monitorear, hacer seguimiento e implementar acciones de política focalizada hacia la población con mayor riesgo de contagio y atender con oportunidad a la población diagnosticada. Este geovisor brinda información al mayor nivel de desagregación posible y fue trabajado de forma colaborativa con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Como resultado de este esfuerzo colaborativo, se trabajó en la analítica de datos para toma de decisiones de mediano y largo plazo, así como en la construcción de un dashboard que permita la captación, almacenamiento, diseño, tratamiento y visualización del tablero de control para Covid-19 en todo el país. La propuesta metodológica partió de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 y su integración con los registros administrativos necesarios del Archivo Nacional de Identificación (ANI), el Registro Civil de Nacimiento (RCN) de la Registraduría Nacional del Estado Civil; la Base de Datos Única de Afiliación en Salud (BDUA); y los registros individuales de prestación de servicios de salud (RIPS). Este es un ejemplo claro de la importancia de fortalecer el papel del DANE en su calidad de entidad rectora del SEN, con el fin de posibilitar la coordinación y articulación de distintos esfuerzos institucionales que permitan producir más y mejor información estadística al servicio de los colombianos.

En el nivel subnacional, cabe destacar que los departamentos y municipios utilizan diferentes cifras del SEN, por ejemplo, construyen sus Planes de Desarrollo a partir de cifras producidas por el DANE como: población, Producto Interno Bruto Departamental, tasas de natalidad, tasas de mortalidad, desigualdad por ingresos, pobreza monetaria, pobreza multidimensional, entre otros. Para el sector educativo, las entidades tienen como referente, la información oficial del Ministerio de Educación Nacional en cuanto a matrícula, docentes oficiales, número de establecimientos educativos, entre otros. En materia de política monetaria y crediticia, los referentes son suministrados por el Banco de la República. A partir de estas cifras, las entidades de orden territorial pueden tener un diagnóstico de la situación actual de su territorio y crear políticas públicas dirigidas a mejorar estas estadísticas y focalizar sus esfuerzos a aquellos indicadores que necesitan atención. A partir de la aprobación de la iniciativa de Ley aquí presentada, el DANE puede no solo facilitar la articulación para la producción y uso de información estadística de interés en cada uno de estos sectores y a los niveles mencionados, sino que además se podrían transferir capacidades, implementar estándares internacionales y garantizar la alta calidad e interoperabilidad en la producción de información por parte de todas estas entidades.

Asimismo, el Plan Estadístico Nacional (PEN), instrumento de planeación estadística del país, contiene los lineamientos estratégicos y acciones para ser la hoja de ruta de la producción de información estadística del país. En particular, el DANE lo actualiza cuando lo crea pertinente, en especial, cuando existen necesidades de información por parte de los hacedores de política que no está siendo satisfecha. Por lo que, el PEN se convierte en un elemento primordial para poder organizar y priorizar la producción de información estadística en el país.

En este orden de ideas, las estadísticas producidas por el SEN son primordiales y un insumo indispensable en la creación de políticas públicas a nivel nacional y territorial, ya que, conocer las estadísticas, permite identificar los sectores de la población más vulnerables y dirigir acciones de política que sean efectivas. Sin embargo, es importante resaltar que las entidades pertenecientes al Sistema Estadístico Nacional (SEN) son las encargadas de producir los diferentes registros administrativos que se tienen en el país, al igual que producen diversas OO.EE, por lo que, es importante garantizar la confianza e imparcialidad de estas estadísticas para que, a partir de estas, se puedan generar políticas que mejoren las condiciones de la población colombiana.

3.2. De la normatividad estadística y necesidad de adopción de un marco jurídico estadístico

Ahora bien, dentro del desarrollo normativo en materia estadística, es deber resaltar la expedición de normas de diferente índole, las cuales constituyen el esquema legal actual de las estadísticas oficiales en Colombia y que a su vez dan cuenta de la evolución jurídica e institucional más reciente del país en la materia.

La Ley 79 de 1993⁴⁴ otorgó al DANE el mandato para realizar censos y encuestas, así como la facultad para exigir el ministro de información con fines estadísticos y la obligación de mantener la reserva estadística. Posteriormente, con la expedición del Decreto 262 de 2004⁴⁵ y el Decreto 4178 de 2011⁴⁶, se previó un conjunto de instrumentos para el fortalecimiento de la institucionalidad del DANE como ente rector del Sector Estadístico, así como el mejoramiento de la calidad en la producción de estadísticas oficiales con base en principios y buenas prácticas adoptadas por Colombia, tales como los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales y el Código de Buenas Prácticas Estadísticas para América Latina y el Caribe.

Mediante el Decreto 1170 de 2015⁴⁷ se realiza una compilación de las normas que rigen la actividad estadística, lo que contribuyó a disminuir la dispersión normativa en la materia.

La Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" en su artículo 160, creó el Sistema Estadístico Nacional -SEN, disposición que fue modificada por la Ley 1955 de 2019 "Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por

⁴⁴ "Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional".

⁴⁵ "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones".

⁴⁶ "Por el cual se reasignan funciones al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en relación con planificación, estandarización y certificación de las Estadísticas".

⁴⁷ "Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística".

Colombia, Pacto por la Equidad”, artículo 155. Bajo el liderazgo del DANE se regula el Sistema Estadístico Nacional de Colombia, inicialmente con el Decreto 1743 de 2016 y posteriormente, con el Decreto Reglamentario 2404 de 2019¹⁸. Este último, establece los lineamientos y disposiciones referentes a la finalidad, coordinación y articulación del Sistema Estadístico Nacional (SEN), creando nuevas instancias de coordinación, que fortalecen el desarrollo y evolución del Sistema.

Para el año 2017, se emitió por parte del DANE el Código Nacional de Buenas Prácticas para las estadísticas oficiales de Colombia, compendio de principios y buenas prácticas estadísticas, que invita a la aplicación de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptados por Colombia e incorpora las recomendaciones realizadas por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eurostat), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Pese a la normatividad vigente en materia estadística, en la actualidad se presentan ciertas problemáticas específicas, a saber:

-Deficiencias atinentes a la falta de confianza institucional por parte de las personas usuarias de la información, quienes a veces reciben datos de manera atomizada por las diferentes entidades del Sistema Estadístico Nacional, generando impresión de desorden, falta de completitud y/o duplicidad; por tanto, no permite generar certeza en cuanto a la realidad económica, social y ambiental del país que muestran los datos.

-Desde la oferta de información, se encuentra que por falta de obligatoriedad de las entidades productoras de estadísticas, persisten vacíos como: i) desconocimiento de los requerimientos de información que han sido satisfechos de manera parcial o total mediante censos, encuestas, o registros administrativos (información ya recolectada), ii) desconocimiento sobre la necesidad y calidad de la información estadística; así como las variables estratégicas requeridas, su periodicidad, cobertura geográfica y quien sea responsable de su producción, iii) desconocimiento de la información de carácter prioritario, y iv) desconocimiento del costo real asociado a la producción de la información que requieren o inversión de recursos en temas cuya información ya existe.

-Si bien, la creación del SEN fue un logro para el país, aún se evidencian aspectos que requieren ser reforzados, como por ejemplo: el mejoramiento de la articulación estadística, el fortalecimiento de la comunicación entre quienes producen estadísticas en relación con su labor para evitar la duplicidad en la generación de datos, la implementación de estrategias que aseguren la adopción de estándares internacionales (clasificaciones, normas, conceptos, buenas prácticas, entre otros), el fortalecimiento de la calidad y coherencia de la información estadística producida, el uso de registros administrativos con fines estadísticos, la explotación de nuevas fuentes de datos de forma ética, la producción de operaciones estadísticas llevadas a cabo mediante procesos estandarizados y sistemas de información

¹⁸ “Por el cual se reglamenta el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Unidos del Sector Administrativo de Información Estadística”

que permitan la interoperabilidad, la gestión del conocimiento y el acceso y uso de las estadísticas oficiales en Colombia; y el trabajo colaborativo entre las entidades que conforman el SEN, para generar información como activo público que sirve para el bien común.

La propuesta de Ley contribuye a subsanar los aspectos mencionados anteriormente, fortaleciendo al DANE en la regulación y coordinación de la producción estadística del país, lo que implica no solo generar mecanismos que afiancen la independencia técnica y representatividad del DANE como autoridad estadística, sino también, como mecanismo que eleve la calidad de la información y de los procedimientos, así como la promoción y optimización de un Sistema Estadístico Nacional –SEN sólido e identificable por parte de los operadores estadísticos y por la ciudadanía en general.

Por otro lado, es necesario regular de manera más amplia lo atinente a los registros administrativos, y a las nuevas fuentes de información no estructurada; pues en varias ocasiones, insumos con un marcado potencial estadístico no son utilizados por desconocimiento, por fallas en la planificación, por la desatención de criterios técnicos o por falta de claridad normativa, que impiden el aprovechamiento de esta información y su uso.

Lo anterior redundará, en la práctica, en que los operadores estadísticos y las mismas fuentes en ocasiones menguan los requisitos de calidad, coherencia, relevancia, oportunidad, pertinencia, entre otros; que son propios de la actividad e información estadística. Por esta razón, se hace necesario revisar mediante un compendio normativo como el aquí propuesto, los conceptos, definiciones y clasificaciones estadísticas para permitir una aplicación de dichos elementos de manera más fiable, clara y sistemática. En cuanto a la reserva estadística, se enfatiza en la ley propuesta, que este no será oponible cuando el DANE sea quien haga el requerimiento de los registros administrativos o de microdatos. Para garantizar el intercambio de información, el DANE hará traslado de la reserva estadística, a fin de salvaguardar los activos de información de riesgos que puedan presentarse en términos de seguridad y confidencialidad. Por su parte, las demás entidades productoras del SEN son responsables de salvaguardar la confidencialidad y reserva la información; sin que ello implique ir en detrimento de la promoción del intercambio de registros administrativos o microdatos con otras entidades del SEN para fines estadísticos. En todo caso, siempre se deberá velar por la seguridad y confidencialidad de la información, empleando los mecanismos con los que cuenta cada entidad del SEN para salvaguardar la reserva estadística.

Otro aspecto de gran relevancia en el proyecto de ley es el establecimiento de la inclusión como uno de los principios que rigen las estadísticas oficiales en Colombia. Con este principio, y su materialización en un enfoque diferencial, se avanza en materia de visibilización de grupos poblacionales históricamente discriminados, cuyos derechos han sido tradicionalmente vulnerados, con el fin de posibilitar la toma de decisiones, en especial de la política pública focalizada, en favor del bienestar y goce de derechos de estas personas. Esta es una novedad importante incluida en esta iniciativa legislativa que permitirá a Colombia estar a la par de las mejores prácticas internacionales en materia de producción de información con enfoque diferencial positivo para el cierre de brechas e inequidades.

En efecto, la producción y difusión de datos inclusivos es un reto para las Oficinas Nacionales de Estadística (ONEs), se necesita un mayor esfuerzo estadístico para traducir conceptos de manera adecuada a los instrumentos de recolección y difusión y cumplir con los requerimientos de una población usuaria que es diversa, y de los organismos y agendas internacionales entre los que se destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con su consigna de “no dejar a nadie atrás”, y la Carta de Datos Inclusivos (*Inclusive Data Charter*¹⁹), iniciativa global para impulsar que las ONEs avancen hacia la generación de capacidades para desagregar los datos en aras de incluir a todas las poblaciones y describirlas con precisión, transparencia y responsabilidad.

En el mismo sentido, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo del 2013²⁰ destaca “...que la elaboración de estadísticas públicas realizada por los distintos organismos del Estado debe seguir la lógica inclusiva y de ampliación de derechos planteada desde la política pública y que la generación de información sobre población afrodescendiente, población indígena, personas con discapacidad, personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), género, desigualdades y brechas sociales, envejecimiento, y otras temáticas, constituye un insumo básico para la elaboración de políticas públicas y tienen vital importancia en pos del monitoreo de los objetivos planteados en las agendas nacionales y regionales”²¹(CEPAL, 2013, pp. 11)²².

Para lograr el aprovechamiento de todas las fuentes de datos, incluidos los registros administrativos producidos por las entidades que conforman el SEN, se requiere armonizar conceptos, generar estándares, indicadores, variables y desarrollar metodologías y procedimientos mínimos para que las diversas entidades y operaciones estadísticas puedan aproximarse a un lenguaje común de medición con enfoque diferencial.

Es necesario avanzar en la generación de información desagregada que permita visibilizar las situaciones particulares de vida de grupos según su pertenencia étnica, género, situación de discapacidad, edad entre otras, lo que permite conocer la heterogeneidad de la población del país, dimensionar las brechas sociales y económicas, la desigualdad y la discriminación que afrontan algunos de ellos; lo que

¹⁹ Sitio oficial en: <https://www.inclusivedata.com/en/about-the-charter>

²⁰ Consenso que surge como resultado de la “primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe: integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014” en Montevideo Uruguay.

²¹ CEPAL (2013) Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Recuperado el 12 de Agosto de 2019 https://repositorio.cepal.org/publicaciones/1/3/6/2/1/3/6/4/6/20131037_es.pdf

²² A estas declaraciones y plataformas globales en pro del reconocimiento de los derechos de diversas poblaciones y la necesidad de generación de información inclusiva para este fin se suman otras como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1989), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), los Principios de Yogyakarta (2007), el Consenso de Santo Domingo (2013), la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad – OEA (1999), la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2006), el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1992), la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), la Declaración y el Programa de Acción de Durban como resultado de la Conferencia Mundial Contra el Racismo (CMCR) (2001), entre otras.

constituye un insumo básico para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones y políticas públicas pertinentes que respondan e impulsen la aplicación y el ejercicio efectivo de sus derechos.

Sin perjuicio de las disposiciones especiales sobre el enfoque diferencial, en materia estadística encuentra su sustento en los siguientes principios constitucionales:

- El reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural (art.7, CPC).
- La protección de todas las personas en su “honor, bienes, creencias y demás derechos y libertades” por parte de las autoridades de la República (art.2, CPC).
- La igualdad ante la ley sin ningún tipo de discriminación (art. 13, CPC).
- La obligación del Estado de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.” (art. 13, CPC).
- La protección a “aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” (art.13, CPC).
- La igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, sin que esta última pueda ser sometida a ninguna clase de discriminación (art.43, CPC)
- La protección y a la formación integral de niños, niñas (art.44, CPC) y adolescentes (art.45, CPC)
- La protección e integración a la vida comunitaria de las personas de la tercera edad (art.45, CPC);
- La protección de los derechos e intereses colectivos (art.88, CPC).

En concordancia con estos principios, y a partir de los distintos desarrollos en la legislación y la política pública nacional de las medidas de acción afirmativa, por ejemplo, la Ley 581 de 2000 “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público”, conocida como Ley de Cuotas, y la Ley 1448 de 2011 o “Ley de Víctimas”, que constituye el hito que introduce el concepto de enfoque diferencial en su artículo 13, el cual estipula que “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”, se genera la necesidad de transversalizar el enfoque diferencial en la gestión y acción del Estado colombiano, empezando por la información estadística a partir de la cual toma sus decisiones.

De igual forma, en el año 2017 se expide el Plan Estadístico Nacional - PEN 2017-2022, el cual incluye dentro de sus nueve estrategias: “Promoción de la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del SEN” cuyo objetivo es “...generar información que permita comprender las especificidades de los grupos poblacionales de acuerdo con los enfoques de género, discapacidad, pertenencia étnica, ciclo de vida y otras características socioeconómicas, así como las intersecciones existentes entre ellas”.

Adicionalmente, en la Ley 1955 de 2019 o Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se reconoce la invisibilidad estadística de grupos históricamente discriminados en el país, planteando estrategias como la realización de estudios especializados, el fortalecimiento de registros administrativos y la realización de ejercicios y análisis estadísticos, incluyendo capítulos específicos para la inclusión de las personas con discapacidad, la equidad para las mujeres y la equidad de oportunidades para grupos indígenas.

negros, afros, raizales, palanqueros y Rrom; desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia y equidad en la diversidad (incluyendo población LGBTI, entre otras poblaciones). Por último, cabe resaltar que la redacción de esta iniciativa de Ley cumple con las recomendaciones internacionales en materia de lenguaje incluyente en el ámbito normativo y la actividad legislativa³².

De otro lado, se considera pertinente incorporar la reglamentación dispuesta en el Decreto 2404 de 2019 referente a las normas fundamentales y generales del SEN, de modo que los principios rectores que lo rigen y los aspectos sustanciales, estén incluidos en el proyecto de ley, eliminando la posibilidad de que se modifique vía Plan Nacional de Desarrollo la esencia del sistema.

A su vez, se pretende elevar a rango de ley las disposiciones del Decreto en mención en lo concerniente a la calidad estadística, dejando la posibilidad para que el Gobierno Nacional pueda reglamentar la materia cuando se estime pertinente y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) como autoridad rectora, reguladora y de verificación de la calidad estadística, la posibilidad de definir directamente los parámetros en los cuales se determina la calidad de la información estadística. De igual forma, esta iniciativa legislativa es un avance en materia sancionatoria, puesto que establece de manera clara las conductas que constituyen infracciones en relación con la actividad estadística y fortalece las capacidades del DANE para la imposición de sanciones.

Finalmente, el proyecto de ley propende por el fomento de la gestión de la cooperación internacional, haciendo que el país se relacione de manera más armónica y fluida con otros Estados, a través del establecimiento de alianzas y estrategias con actores bilaterales y multilaterales, con el fin de buscar la creación y fortalecimiento de capacidades nacionales. Así mismo, se incluyen disposiciones novedosas en lo que refiere a los intercambios y transferencia de estadísticas oficiales con Organizaciones Internacionales y quienes conforman los sistemas estadísticos a nivel internacional, de los cuales Colombia forme parte.

Por todo lo anterior, se considera oportuna y necesaria la presente iniciativa de ley, lo cual fijará dentro del ordenamiento colombiano un marco jurídico e institucional claro para las estadísticas oficiales, fortaleciéndose así la institucionalidad y propendiendo por la consolidación de un Sistema Estadístico Nacional más robustecido; que cumpla con los lineamientos establecidos por la OCDE, del que Colombia es miembro y aún presenta desafíos, frente a los altos estándares de los demás países miembros.

4. Articulado propuesto en el Proyecto de Ley

Teniendo como referente las normas y experiencias internacionales en materia estadística, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizaron un proyecto regional que conllevó la revisión y adaptación para América Latina de la "Ley Genérica sobre Estadísticas

³² Ver, por ejemplo: ONU Mujeres, ASCA, PHUD y Consejo Nacional de Mujeres (S.F.) Guía Práctica para la Incorporación del Enfoque Inclusivo de Género en el Trabajo Legislativo. Buenos Aires, Argentina; Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Guía de Lenguaje Inclusivo de Género. Santiago de Chile: Contreras, F. (2014) "El Lenguaje no sesista en el ámbito normativo" en *Revista de Lengua y Direr*, núm. 56; Rodríguez, I. (2018) "Lenguaje Inclusivo y Derecho" en *Derecho y Cambio Social*, Perú.

censales, a partir de las recomendaciones internacionales formuladas por la División de Estadística de la ONU³⁴, ratificadas por la Conferencia Estadística de las Américas CEA para que sean adoptadas por los institutos u oficinas nacionales de estadística. Las recomendaciones internacionales se refieren a las expresadas por las Naciones Unidas en sus manuales técnicos para homologar la operación estadística del censo a nivel mundial, de tal manera que la información recolectada en los países se pueda comparar en el tiempo y en las temáticas; así como también para obtener las estadísticas mundiales estandarizadas y comparables. La recomendación de realizarlos cada 10 años tiene como finalidad facilitar la comparación de la información obtenida. En el documento: "Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación Revisión 2. Serie M No. 67/Rev.2" de las Naciones Unidas (2010), se menciona lo siguiente:

"4. Periodicidad definida

1.12. Los censos deben levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de información comparable en una secuencia fija. Una serie de censos permite evaluar el pasado, describir con exactitud el presente y prever el futuro. Se recomienda que se levante un censo nacional por lo menos cada diez años. Algunos países quizás encuentren necesario levantar censos con más frecuencia, por la rapidez con que se producen cambios importantes en su población o en las condiciones en materia de habitación.

1.13. Los datos censales de cualquier país tienen una mayor utilidad nacional, regional y mundial cuando pueden ser comparados con los resultados de los censos de otros países levantados aproximadamente en la misma época. Por lo tanto, sería conveniente que los países levanten sus censos en los años terminados en cero o en fechas tan próximas a esos años como fuere posible. Sin embargo, es evidente que, por razones jurídicas, administrativas, presupuestarias o de otra índole, no siempre resulta aconsejable para los países levantar sus censos en las fechas previstas por un programa internacional. Por lo tanto, al fijar la fecha de un censo, deberá otorgarse más importancia a esos factores nacionales que a la conveniencia de simultaneidad internacional."³⁵

De otro lado, considerando los planteamientos del Consejo de Estado, se plantea la adopción directa por parte del DANE del censo nacional de población y vivienda, teniendo en cuenta que esta es una actividad que por su naturaleza debe ser ejercida por la administración pública según las competencias que la ley le atribuye al citado Departamento. De igual forma, en aras de fortalecer la autonomía técnica, se propone que previamente a la adopción medie la evaluación técnica por parte de pares internacionales.

4) Se propone la variación normativa de lo regulado en el Decreto 2404 de 2019, a la modernización de las fuentes de información, el uso de los registros administrativos y nuevas fuentes de información no estructurada, en línea con el fortalecimiento de la producción de información estadística oficial.

³⁴ Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Ver página web https://unstats.un.org/arnet/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67Rev2-5.pdf

³⁵ Disponible en <https://unstats.un.org/arnet/publications/seriesM/seriesM67rev2a.pdf> (p. 8)

Oficiales para Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central", producida por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) y publicada en el año 2016.

Con el liderazgo de Colombia, se llevó a cabo el Taller Regional sobre Marcos Legales para la Producción de Estadísticas Oficiales, realizado en Bogotá del 3 al 5 de julio de 2018. En este espacio, quienes conforman el Grupo de Trabajo sobre Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Estadística de las Américas, plantearon la traducción y adaptación a la realidad latinoamericana del documento producido por UNECE (2016), tarea que fue abordada como un esfuerzo conjunto entre los expertos de las Oficinas Nacionales de Estadística, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quien actuó como secretaria técnica del proceso.

Las sucesivas revisiones y modificaciones del texto se realizaron mediante intercambios virtuales entre expertos durante el primer semestre de 2019 y en una reunión presencial realizada en San Salvador, El Salvador, del 29 al 30 de agosto de 2019, en el que Colombia tuvo un papel protagónico.

Como resultado, se emitió la "Propuesta de Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina", en adelante "Ley Genérica", en el marco de la Décima Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), llevada a cabo en Santiago de Chile del 19 a 21 de noviembre de 2019.

A pesar de ser un proyecto regional, tuvo como objetivo establecer un marco que pudiera ser adaptado para los países que conforman la región, como es el caso de Colombia, en razón a su contexto político-legislativo.

Vale aclarar que la Ley Genérica mantiene la estructura y el espíritu del documento original, es decir, la "Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central", a la vez que guarda plena consonancia con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

En síntesis, son varios los objetivos del presente proyecto de ley:

- 1) La adaptación a nuestro ordenamiento interno de la Ley Genérica, para lo cual se revisaron detalladamente los artículos y notas explicativas de dicho documento. A la vez, se agregaron, modificaron o eliminaron artículos; según su pertinencia y aplicabilidad teniendo en cuenta el contexto nacional.
- 2) En lo correspondiente al Sistema Estadístico Nacional (SEN), como quiera que en el país dicho sistema fue objeto de actualización durante el 2019, se propone elevar a rango de ley las disposiciones fundamentales y generales del Sistema Estadístico Nacional contenidas en el Decreto 2404 de 2019, así como también lo relacionado con la calidad estadística.
- 3) Se introducen disposiciones en materia de censos no contempladas en la Ley 79 de 1993. De forma puntual, se definen aspectos relacionados con la periodicidad en la realización de las operaciones

- 5) Se regula con mayor detalle lo atinente a la reserva estadística, por lo que las disposiciones contenidas en la Ley 79 de 1993 sobre la materia son objeto de derogatoria.
- 6) Se establecen las infracciones estadísticas y su régimen sancionatorio. Las disposiciones contenidas sobre esta materia en los artículos 5 y 6 de la Ley 79 de 1993, así como en el Decreto 2404 de 2019 se subsument de manera ordenada en el proyecto de ley, de tal manera que se inserta un catálogo completo y claro de las infracciones y sanciones, en relación con las conductas que afectan la actividad estadística.
- 7) Se establecen nuevos elementos para la Cooperación Estadística Internacional y su gestión.
- 8) Se avanza en materia de independencia del DANE, estableciendo que la Presidencia de la República velará por dar cumplimiento a los estándares y buenas prácticas internacionales en la designación de quien encabece la dirección de la entidad.

Si bien, por técnica normativa, el Proyecto de Ley se divide en once capítulos, en su integralidad atiende a cinco ejes temáticos fundamentales: 1. Disposiciones generales; 2. La actividad estadística; 3. La gestión de la información estadística; 4. El régimen sancionatorio y 5. Normas de vigencia.

I. Disposiciones generales

Dentro del **Capítulo I** se hace una descripción del objetivo y ámbito de aplicación de la Ley, se establece el marco de la obligatoriedad de uso de las estadísticas oficiales, a la vez que se señalan los principios y definiciones que rigen las estadísticas oficiales.

El **Capítulo II** regula la organización de la actividad estadística, y advierte que el DANE como autoridad estadística que reviste un doble carácter, por un lado, es un órgano profesionalmente independiente, ello implica que en el ejercicio de su actividad de producción estadística y como entidad rectora del SEN, cuenta con una fuerte independencia.

Sin embargo, también colabora con los fines del gobierno respecto de los asuntos que no conllevan la independencia profesional, como los contenidos en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, en virtud de lo cual desarrolla funciones como Departamento Administrativo.

Mediante este proyecto de ley, se propone la naturaleza jurídica, las funciones de la autoridad estadística, deberes y atribuciones de la Dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, lo anterior, en tanto la iniciativa está orientada a fortalecer la autonomía técnica, operativa y administrativa del DANE, en su calidad de ente rector de las estadísticas oficiales del país, estableciendo que la Presidencia de la República velará por dar cumplimiento a los estándares y buenas prácticas internacionales en la designación de quien encabece la dirección de la entidad.

En consecuencia, dentro de este capítulo se mantiene la naturaleza del DANE, pero fortaleciendo su independencia técnica, estableciendo reglas sobre la gobernanza y su competencia, así como aspectos referentes a las disposiciones que aluden al SEN y al nombramiento de la persona que encabeza la Dirección, estableciendo las recomendaciones, estándares y buenas prácticas internacionales como referente para la designación de la persona que encabeza la Dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

El diseño y las disposiciones relativas al SEN que están previstas en la propuesta de Ley Genérica presentada por la CEPAL, guardan una relación directa con la normatividad que ha sido recientemente expedida en Colombia en esta materia, esto es, el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015 mediante el cual se crea el SEN, modificado por el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentado a través del Decreto 2404 de 2019.

En este orden de ideas, se eleva a rango de ley las disposiciones fundamentales y generales del SEN, de modo que los principios rectores que lo rigen y los aspectos sustanciales estén incorporados en el proyecto propuesto, especialmente en los siguientes asuntos:

- Finalidad y Objetivos del SEN.
- Integrantes y obligaciones del SEN.
- Órgano de coordinación: En el Decreto 2404 de 2019 se creó el Consejo Asesor del Sistema Estadístico Nacional (CASEN).

Las anteriores disposiciones apuntan a garantizar la objetividad de la información estadística, de manera que los postulados fundamentales en los cuales se basa el SEN estén incorporados en una legislación que unifique en un cuerpo normativo la regulación legal de dicho sistema. Lo anterior permitirá que, por una parte, se evite la dispersión normativa de la materia y, por otro lado, se limite la posibilidad de cambiar los aspectos fundamentales de dicho sistema a través de las leyes por medio de las cuales se expiden los planes nacionales de desarrollo, al existir una legislación especialmente diseñada para la regulación del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

II. La actividad estadística

En los Capítulos III, IV, V y VI se regula lo atinente a la planeación y desarrollo de la actividad estadística, los censos, la reserva estadística y la calidad de las estadísticas oficiales.

Al igual que en lo referente al Sistema Estadístico Nacional, lo relativo a la modernización de las fuentes de información y el uso de los registros administrativos ha sido dispuesto en el Decreto 2404 de 2019, por lo que se propone elevar a rango de ley las correspondientes disposiciones, con las variaciones que demanda el fortalecimiento para la producción de información estadística. Se propone la derogatoria de los artículos 5 y 6 de la Ley 79 de 1993 toda vez que el proyecto propuesto regulará de manera específica dicha temática, ampliando y señalando de manera más clara el concepto de reserva estadística hasta ahora vigente en el inciso 2° del artículo 5 de la citada ley.

Las normas que están incluidas en el Capítulo X del proyecto de ley tienen como base las disposiciones que están previstas en la Ley Genérica de la CEPAL, las cuales fueron adaptadas al sistema colombiano, teniendo en cuenta la experiencia que ha surgido a partir de la aplicación del régimen sancionatorio del artículo 6° de la Ley 79 de 1993, desde su entrada en vigor, así como la comparación jurídica de las disposiciones sancionatorias en materia estadística a nivel regional.

De esta manera, en ordenamientos como el chileno, está prevista la multa para las personas que se nieguen a suministrar los datos estadísticos que les sean solicitados, o que suministren datos falsos o alterados al Instituto Nacional de Estadísticas de Chile²⁶; en México, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica prevé en su Título Cuarto las faltas administrativas y las sanciones por conductas que impidan el recaudo de los datos por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica mexicano²⁷. Así mismo, el caso argentino, la ley faculta al Instituto Nacional de Estadística y Censos para imponer multas por la falta de entrega, la falsedad o la omisión maliciosa las informaciones necesarias para la estadística y los censos a cargo del Sistema Estadístico Nacional de Argentina.²⁸

Las disposiciones propuestas en el proyecto de ley en materia sancionatoria apuntan a fortalecer la capacidad del DANE frente a la imposición de sanciones, ampliando y aclarando el catálogo de conductas sancionables, entre ellas, las conductas que constituyen renuencia de las fuentes en la entrega de la información, la violación de la reserva estadística o la obstrucción de la actividad estadística. Lo anterior contribuirá en la solución de problemáticas como las señaladas en el reporte del mes de junio de 2020, en el que el Área de Logística y Producción de Información del DANE revela la situación presentada con relación a las fuentes renuentes de las encuestas económicas, tal como se presenta a continuación:

1. REPORTE EMMET (Encuesta mensual manufacturera con enfoque territorial) Y EAM (Encuesta anual manufacturera)

Tabla 1. Fuentes en deuda EMMET y peso relativo 2018 a 2020

Año	Total de Fuentes	No. Fuentes Encuestas	% Fuentes Encuestas	Total de Fuentes	Total de Fuentes	% Fuentes Encuestas
2018	3097	45	1.5	241,347,766,317	1,032,697,367	0.4
2019	3101	18	0.6	255,279,186,348	520,860,303	0.2
2020	3015	193	6.4	90,061,797,703	399,906,669	0.4

²⁶ Ley N° 17.374. Fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del N° 313 de 1960, que aprobará la Ley Orgánica de Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en: <http://www.buenaes.com.co/libros/leyes/17374-1>

²⁷ Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. DOF 25-06-2018. Disponible en: <http://www.sngimex.com/contenidos/comunicacion/estatistica/mercado/estadistica/SNIEG.pdf>

²⁸ Ley N° 17.622. Disponible en: https://www.indes.cob.ec/fin/informaciones/Ley_17622.html

De igual forma, se incluyen las disposiciones atinentes al acopio y procesamiento de los datos que sirven como base para la producción de información estadística, así como las normas atinentes a la calidad estadística, la difusión y publicidad de la información y los servicios estadísticos prestados por la entidad con base en la información generada en el marco de sus competencias.

Adicionalmente, por medio de lo contemplado en estos capítulos de la ley, se promueve el trabajo colaborativo entre los integrantes del sistema a través del intercambio de información estadística a nivel de microdatos y del intercambio de registros administrativos, con lo cual se busca eliminar la duplicidad en la producción de información, robustecer la información estadística producida en el país, mejorar la oportunidad de las estadísticas y fomentar el uso de los recursos del sistema de manera eficiente y eficaz.

III. La gestión de la información estadística

La gestión de la información estadística se refleja en los Capítulos VII, VIII y IX mediante los cuales se fija el marco para el uso, difusión y publicidad de la información estadística, así como lo atinente a la prestación de los servicios de procesamiento estadístico y del servicio de recolección de datos. A su turno se regula lo atinente a la gestión y coordinación de la cooperación estadística internacional.

Por medio del contenido en estos capítulos se promueve la accesibilidad equitativa de la información estadística por parte de los usuarios, fortaleciendo el uso y la confianza en las estadísticas. Adicionalmente, se robustece el componente de apoyo técnico para la recopilación y el procesamiento de información con el fin de ampliar la oferta de estadísticas disponibles en el país. Finalmente, se contribuye al fortalecimiento de la calidad y el mejoramiento de la actividad estadística por vía del establecimiento de redes y la creación de sinergias con órganos y entidades a nivel internacional.

IV. El régimen sancionatorio

El Capítulo X contiene el régimen sancionatorio, por lo que las disposiciones sobre esta materia contenidas en los artículos 5° y 6° de la Ley 79 de 1993, así como en el Decreto 2404 de 2019, se subsumen de manera ordenada en el proyecto de ley propuesto.

El régimen sancionatorio previsto en el proyecto de ley busca actualizar las normas sancionatorias que están establecidas en la Ley 79 de 1993 como sanción a las personas naturales o jurídicas que incumplan con su deber de entregar la información solicitada por el DANE o que obstaculicen el suministro de esta. De esta manera, el Capítulo X del proyecto de ley tiene como propósito incorporar un marco jurídico que establezca de manera más precisa las infracciones y los criterios para la determinación de las sanciones que de ellas se derivan, lo cual genera una mayor seguridad jurídica al momento de aplicar el régimen sancionatorio.

Tabla 2. Fuentes en deuda EAM y peso relativo 2018

Año	Total de Fuentes	No. Fuentes Encuestas	% Fuentes Encuestas	Total de Fuentes	Total de Fuentes	% Fuentes Encuestas
2018	8707	42	0.48	319,237,199,520	1,125,781,135	0.35

El no reporte de información afecta los indicadores de cobertura y calidad de las operaciones estadísticas y afecta la meta de asegurar la calidad en procesos y resultados, pues cualquier dato imputado genera una ausencia de certeza sobre la cifra.

2. REPORTE EMC (Encuesta mensual de comercio) Y EAC (Encuesta anual de comercio)

Tabla 3. Fuentes en deuda EMC y peso relativo 2019 y 2020

Año	Total de Fuentes	No. Fuentes Encuestas	% Fuentes Encuestas	Total de Fuentes	Total de Fuentes	% Fuentes Encuestas
2019	3254	10	0.3			0.04
2020	3261	10	0.3			0.05

Tabla 4. Fuentes en deuda EAC y peso relativo 2018

Año	Total de Fuentes	No. Fuentes Encuestas	% Fuentes Encuestas	Total de Fuentes	Total de Fuentes	% Fuentes Encuestas
2018	10667	37	0.3			0.5

Todas aquellas empresas que quedan en deuda para un periodo ocasionan que la entidad deba recurrir a procesos de imputación para completar la información, lo cual resta precisión en el dato, siendo más significativo cuando se observa la información desagregada a nivel de actividad por código CIIU o en determinado nivel regional. Por otro lado, está el desgaste operativo en el cual se debe incurrir para solicitar la información en reiteradas ocasiones y sobre todo para recuperar la información de periodos anteriores.

3. REPORTE EMA (Encuesta mensual de alojamiento) Y EAS (Encuesta anual de servicios)

Tabla 5. Fuentes en deuda EAS y peso relativo 2017 y 2018

Año	Total de Fuentes	No. Fuentes Encuestas	% Fuentes Encuestas	Total de Fuentes	Total de Fuentes	% Fuentes Encuestas
2017	7280	110	1.5	167,993,187,945	559,792,140	0.3
2018	7364	114	1.5	184,064,694,216	667,745,764	0.4

El impacto de la deuda para las fuentes de la EMA, está representado por la cobertura y representatividad para cada una de las 12 regiones que está asignado el directorio, afectando de manera


directa la completitud de la base, la cual es el insumo del rediseño de la Muestra Mensual de Hoteles. Las fuentes en deuda de la EAS, que han presentado renuencia en los últimos tres operativos de la EAS contemplando el actual, afectan la cobertura de la base, la representatividad en las actividades a las cuales representan y en cada una de las variables que integran la encuesta. Esto incide en la imputación de fuentes ejercicio desarrollado por temática el cual permite brindar consistencia a la base definitiva.

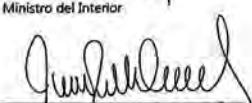
v. Normas de vigencia

Finalmente, el **Capítulo XI** hace referencia expresa a la derogatoria del Decreto 1633 de 1960 "Por el cual se reorganiza el departamento administrativo nacional de estadística, y se le adscribe los negocios de que debe conocer", la Ley 79 de 1993 "Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional", el artículo 160 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" y el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

En suma, las disposiciones del Proyecto de Ley, en línea con lo previsto en la Ley Genérica de la CEPAL, están dirigidas a establecer un marco general de la actividad de producción de la información estadística en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE como autoridad en materia estadística en Colombia dentro del Sistema Estadístico Nacional – SEN, regulación que contribuirá al funcionamiento articulado y eficiente de los operadores estadísticos, y por ende a la elevación de la calidad de la información estadística y el aumento de su uso no solo por parte del Estado para el diseño de las políticas públicas, sino también de la academia, la sociedad civil, la empresa privada y la ciudadanía en general para la toma de decisiones en favor del desarrollo, el control social, el bienestar y el goce de derechos.

Cordialmente,


DANIEL PALACIOS MARTÍNEZ
 Ministro del Interior


JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO
 Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE


CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de Agosto del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 222 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

MinInterior - Dr Daniel Palacios Martínez
Director DANE - Dr Juan Daniel Oviedo Arango


 SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción y objeto de la ley

El desarrollo e implementación de las políticas de reducción de riesgos y daños en Colombia no ha sido un ejercicio sistemático. A pesar de ser un concepto que es de reconocida importancia para el estado desde hace más de 15 años, el desenlace histórico de los proyectos liderados por el Gobierno Nacional, al igual que las entidades territoriales, suele ser la desarticulación del esfuerzo debido principalmente a la falta de inercia en el apoyo político y la insuficiencia de recursos. Esto no quiere decir que no haya progreso en la implementación de estas políticas, sin embargo, todavía estamos lejos de tener una infraestructura robusta de reducción de riesgos y daños.

A la luz de la evidencia científica, la coyuntura de consumo de sustancias psicoactivas actual y los ejemplos que han marcado otros países como Portugal y Suiza, hay una necesidad clara de reformar el estado de las cosas e impulsar la adaptación nacional de las políticas de reducción de riesgos y daños. El objetivo a largo plazo debería de ser la transición de dichos servicios fuera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y hacia el umbral de las políticas de estado en toda la institucionalidad. Sin embargo, antes de llegar a esta meta, en el Congreso de la República debemos establecer los lineamientos tanto prácticos como teóricos por los cuales se regirá la aplicación de este paradigma de cuidado en el país.

Con tal propósito, el objeto de la presente ley es: establecer un marco regulatorio para la práctica, implementación y desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños, el fortalecimiento de la infraestructura nacional para la prestación de dichos servicios, la definición de los principios teóricos por los cuales el Estado deberá desarrollar estos servicios y finalmente, equiparar la legitimidad médica y científica del paradigma de la reducción de riesgos y daños con los modelos basados en la prevención y la abstinencia.

2. Justificación

1. ¿Qué son las políticas de reducción de riesgos y daños?

La "reducción de riesgos y daños" es un término general para las intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos en salud provenientes del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y comportamientos relacionados. Los ejemplos más conocidos son los programas de dispensación de agujas hipodérmicas y las terapias de sustitución con metadona. Este paradigma

de cuidado sostiene unas premisas fundamentales muy diferentes al modelo clásico de política de consumo de drogas basado en la prevención, la criminalización y la abstinencia. En el modelo presentado por la reducción de daños los consumidores problemáticos son vistos como pacientes médicos, no como criminales, ya que esto solo empeoraría sus posibilidades de superar su consumo. Al abordar la población de consumidores problemáticos como pacientes, el rol del estado se convierte en uno de apoyo y la problemática se empieza a conceptualizar desde la salud pública.

La diferencia significativa entre la reducción de daños y el modelo clásico no está en sus objetivos, pero en sus métodos. Ambos modelos apuntan a establecer una sociedad saludable y funcional, sin embargo, el modelo clásico pretende hacer esto a través de la prohibición y la abstinencia, mientras que el paradigma de reducción de riesgos y daños hace uso de diferentes criterios; estas políticas no usan el cese de todo uso de drogas como su criterio para intervenciones y políticas exitosas. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida, así como en el bienestar individual y comunitario. Si el paciente decide que quiere trabajar hacia la abstinencia esto es aún mejor, pero dicha expectativa nunca se coloca en el paciente. El profesional de reducción de riesgos y daños busca reunirse con el paciente en donde este se encuentra en términos de su motivación y capacidad para efectuar cambios. Estas políticas buscan proporcionar herramientas adicionales para los médicos que trabajan con clientes que, por cualquier razón, puedan no estar preparados para llegar a la abstinencia total.

Cuando consideramos la cantidad de factores que deben atender las políticas de reducción de riesgos y daños (La población objetivo, la complejidad del servicio, la sustancia específica, etc.) podemos ver como puede existir una gran variedad en su aplicación. No debemos caer en la falacia de pensar que esta modalidad de atención es únicamente para los consumidores problemáticos o que solo es útil en términos de sustancias ilegales. Cuando un individuo funcional decide querer reducir su consumo semanal de cigarrillos esto también se considera como reducción de riesgos y daños.

En la actualidad, Colombia sostiene una política de consumo de drogas que se podría describir como un estilo de "híbrido" entre el modelo clásico y algunos de los principios de la política de drogas moderna que podemos ver en regiones como Europa Occidental. Aquí los consumidores no se abordan como criminales sino como pacientes y el consumo de sustancias psicoactivas se entiende como una responsabilidad de la salud pública. Sin embargo, hemos hecho muy poco para desarrollar nuestras políticas de consumo por fuera del énfasis singular en la prevención y la abstinencia; mientras los derechos de los consumidores se caracterizan por los frecuentes choques entre las decisiones judiciales y las iniciativas impulsadas por los gobiernos y partidos.

2. ¿Por qué funciona el paradigma de la reducción de riesgos y daños?

Un estado que desconoce la legitimidad médica y psicológica de la perspectiva de la reducción de daños usualmente está operando bajo unos supuestos muy problemáticos. Comúnmente, estos estados hacen uso de la explicación que darles apoyo a los drogodependientes mientras estos

siguen consumiendo sería "promover el uso de SPA" o "mostrar indiferencia ante la drogadicción". Más que en evidencia científica, estas posiciones se basan en posturas moralistas afines a la criminalización. En consecuencia, es útil analizar como una gran proporción de las teorías académicas prevalentes sobre la naturaleza de la adicción refutan este razonamiento en contra de los tratamientos no basados en la abstinencia.

Cuando los servicios de reducción de riesgos y daños no son una opción, un consumidor problemático que no está preparado o no quiere dejar de consumir SPA no tiene opciones de tratamiento. Claro, muchos dirán que el costo de la ayuda es la cesación del consumo, y hay muchos expertos y agencias de tratamiento que están de acuerdo con esta noción. Sin embargo, también hay una gran proporción de expertos, profesionales y agencias las cuales no son partidarias de condicionar el tratamiento en la abstinencia de sus pacientes. Su lógica recae fuertemente en lo que ellos conciben como la naturaleza social y psicológica de la adicción y como esta explica la razón porque tanta gente cae en este flagelo. Donald R. Wesson nos ilumina esta posición en el libro: *Polydrug Abuse: The Results of a National Collaborative Study (1978)*, "En particular, esta justificación generalmente se ve en aquellos que utilizan enfoques de tratamientos basados en psiquiatría. Es evidente que algunas agencias en el campo creen que los síndromes psiquiátricos subyacen el abuso de drogas en una proporción significativa de los casos" (Wesson, 348). Esta creencia de que los problemas psiquiátricos son la razón subyacente de muchos de los casos de adicción ha desentrelazado en la teoría de la "automedicación", una de las teorías de la adicción más prevalentes.

Esta teoría sostiene que "El abuso de no opiáceos y/o alcohol permite controlar, hacer frente o modular problemas psicopatológicos existentes. Esto se considera especialmente cierto para trastornos del estado de ánimo y afectivos" (Wesson, 350). Esencialmente, esta teoría propone que muchos de los casos de abuso de SPA que vemos suceden porque los consumidores están intentando encubrir problemas psicológicos y/o emocionales más profundos.

En la medida que la teoría de la automedicación (y otras basadas en la psicología) son modelos válidos del abuso de drogas que han ganado una credibilidad generalizada dentro de la comunidad científica, solicitar la abstinencia por parte del paciente en las primeras etapas del tratamiento es un error. Cuando se está llevando a cabo una terapia orientada *psiquiátricamente*, si hay de tener una esperanza de éxito, *no es prudente exigir que un cliente abandone su mecanismo principal de soporte como una condición para acceder a la primera etapa de su tratamiento*. Esta condición puede precipitar una crisis psiquiátrica en las etapas más delicadas del tratamiento y genera altas tasas de abandono. En efecto, una de las razones más citadas por consumidores problemáticos para no ingresar a un programa de abstinencia es su incapacidad de partir con su consumo totalmente.

En esta situación, la abstinencia debería ser un objetivo a *largo plazo*, iniciado con cautela y el consentimiento del paciente cuando este haya hecho suficiente progreso en la fase inicial de su tratamiento. Dicho claramente, para los proponentes de las teorías psicológicas de la adicción,

En los años noventa, Portugal estaba inmersa en una crisis de adicción a la heroína. Durante este episodio, uno de cada cien portugueses tenía una adicción a la heroína.¹ Efectivamente, en los años previos a la reforma, la cantidad de muertes relacionadas con las drogas se disparó y las tasas de VIH, Tuberculosis y Hepatitis B y C entre las personas que se inyectaron drogas aumentaron rápidamente.² Esta crisis de adicción fue un fenómeno que se esparció por todas las áreas de la clase política, social y económica de Portugal. El Dr. João Goulão, quien es considerado como el arquitecto de la política de drogas implementada en el 2001, lo describe de la siguiente manera: "Hubo un momento en el que no se podía encontrar una sola familia portuguesa que no fuera afectada. Cada familia tenía su adicto o adictos".

Ante esta coyuntura y evidenciando que las políticas represivas contra las drogas no estaban dando resultados, en el 2001, Portugal se convirtió en el primer país en descriminalizar la posesión y el consumo de *todas* las sustancias ilícitas. En vez de ser judicializados, aquellos atrapados con sustancias ilícitas podrían recibir una advertencia, una pequeña multa o se les podría pedir que comparezcan ante una "comisión local de disuasión" (un médico, un abogado y un trabajador social) para aprender sobre el tratamiento, la reducción de riesgos y daños y otros servicios de apoyo que estaban disponibles para ellos. En la práctica, estos paneles raramente imponen multas contra los individuos que comparecen ante ellos. El objetivo verdadero era abordar el grave empeoramiento de la salud de la población consumidora al lograr que estos consumidores ingresaran *voluntariamente* al tratamiento.

Se debe notar que Portugal complementó su política de despenalización asignando mayores recursos al campo de consumo de drogas, ampliando y mejorando los programas de prevención, tratamiento, reducción de daños y reintegración social. Es decir: expandió la cantidad y diversidad de sus servicios.

Ahora que han pasado casi dos décadas desde el cambio de enfoque en la política de drogas de Portugal, existen varios indicadores que podemos observar para evaluar su éxito. **Una de las mayores críticas de la despenalización era que iba a causar un gran aumento en el uso de drogas de la población general. Sin embargo, podemos ver como este miedo nunca se materializó.** Según las cifras, los niveles de consumo de drogas de Portugal están por debajo de la media europea, especialmente para los jóvenes.³ La prevalencia de enfermedades infecciosas relacionadas con el uso de drogas también mostró una gran disminución. Aunque el número de casos de VIH recientemente diagnosticados entre las personas que se inyectan drogas en Portugal es muy superior al promedio europeo, ha disminuido drásticamente en la última década, pasando de 1.016 a 56 entre 2001 y 2012. También se observó una tendencia similar en los casos de

¹ Michael Specter, "Getting a Fix". (The New Yorker, October 10, 2011)

² Susana Ferreira, "Portugal's radical drugs policy is working. Why hasn't the word copied it?" (The Guardian, December 5^o, 2017)

³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011a) 'Drug policy profiles —Portugal', p. 20.

esto quiere decir que en muchas ocasiones (especialmente cuando el paciente tiene problemas psicológicos y/o emocionales) un consumidor problemático es incapaz de abandonar la droga para empezar un tratamiento, ya que toda su estructura psico-emocional se basa en tener un método de soporte para autorregular sus patologías, en este caso los estupefacientes.

En efecto, el debate sobre las verdaderas causas de la adicción, y consecuentemente como mejor abordarla, sigue abierto. Generalmente, estas teorías se pueden agrupar dentro de tres categorías: biologicistas, psicológicas y contextuales. De manera simple: un biologicista le da más énfasis a los factores biológicos como la neurociencia del cerebro y los factores genéticos. Un proponente de las teorías psicológicas se enfoca en el comportamiento del paciente, su personalidad y en los factores psicológicos como su desarrollo emocional. Finalmente, una gran cantidad de teorías se han diferenciado por su interés en una combinación entre factores socioculturales y el entorno del consumidor; estas son las contextuales. Por supuesto, hay una gran cantidad de intercambio de ideas entre estas categorías, apoyar una teoría biologicista no implica negar descubrimientos de las otras dos categorías. La verdadera pregunta entonces se puede volver: ¿Qué categoría de pensamiento está más cerca de tener el modelo más exacto del abuso de drogas? **En este momento, la amplia diversidad de opinión y descubrimientos científicos en todas las categorías está empezando a sugerir que la idea de que solo debe haber un modelo singular para atender el consumo problemático de SPA es una falacia.**

Cuando vemos la inmensa diversidad de opiniones que existen en el debate sobre la adicción junto a todos los posibles factores que pueden afectar a un consumidor problemático, cada vez se vuelve más ilógico pensar que solo hay un modelo correcto para rehabilitar a los drogodependientes. En efecto, el Dr. Augusto Pérez, director de la Corporación Nuevos Rumbos, (entidad sin ánimo de lucro especializada en la investigación y prevención del consumo de drogas en Colombia) cree que: "el nivel de análisis primordial siempre debería ser el individuo". La alta variedad que presenta cada caso de consumo problemático apoya esta conclusión. La noción de la importancia del análisis del *individuo* es otro punto a favor de una política de consumo de SPA que ofrezca una variedad de servicios de atención. Debemos tener herramientas efectivas para atender a *todo el espectro de consumidores*, desde los jóvenes que están experimentando con la marihuana hasta los habitantes de calle con un consumo problemático de heroína o bazuco.

2.1.3. Estudios de caso

Las políticas de reducción de riesgos y daños son más comunes en los países de Europa occidental, en donde existen varios ejemplos de su exitosa implementación. Una descripción superficial en cuanto a la implementación de estas políticas en Portugal y Suiza puede demostrar el increíble efecto que pueden tener en la salud pública.

hepatitis C y B. **Cuando miramos las cifras relacionadas a las muertes por el uso de drogas, también podemos ver una disminución significativa**—de aproximadamente 80 en el 2001 a 16 en el 2012.⁴ El mejoramiento de índices de salud ha sido uno de los lineamientos de la política de drogas de Portugal y según las cifras podemos ver como ha sido un éxito en este respecto.

La experiencia de Portugal ha sido muy exitosa. Sin embargo, uno de los lineamientos más importantes del método científico es la duplicación de resultados; si los indicadores positivos de Portugal no se pueden replicar en otro país con la implementación de una política de drogas comparable, entonces estos resultados pierden validez en el sentido que se vuelve más difícil relacionarlos con la política de drogas vigente. Afortunadamente, también podemos mirar al ejemplo de Suiza y sus excelentes resultados tras liberalizar sus leyes contra las drogas ilícitas.

Al igual que Portugal y la gran parte de Europa, en los años setenta y ochenta, Suiza experimentó un rápido aumento en el uso de heroína inyectada. Más jóvenes estaban usando heroína y hubo un aumento en las muertes por sobredosis y el crimen relacionado con las drogas. En 1986, Suiza tenía aproximadamente 500 casos de VIH por millón de personas, la proporción más alta de la Europa Occidental al momento. En el año 1989, la mitad de todos los nuevos casos de VIH estaban relacionados a la inyección de drogas.

Similarmente a como ocurrió en Portugal, eventualmente profesionales de salud lograron convencer al gobierno suizo de implementar políticas de reducción al daño. Gracias a estas reformas, en los años noventa, Suiza se volvió el país pionero en la "clínica de heroína". Esta consiste en un entorno seguro en donde los adictos pueden aplicar para inscribirse en un programa en donde se les administra una dosis diaria intravenosa de heroína pura, a diferencia de su sustituto a veces ineficaz, la metadona. Originalmente, este programa fue recibido con una alta dosis de escepticismo. Sin embargo, después de que el pueblo suizo se dio cuenta de sus beneficios, votaron para hacerlo permanente a través de un referendo nacional en el 2008.

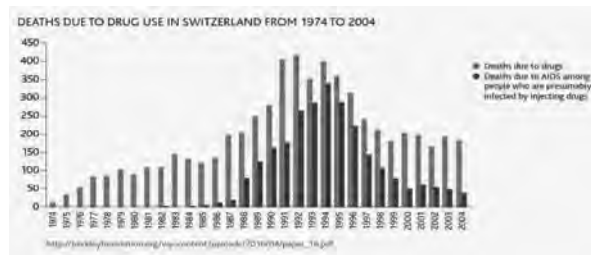
Las primeras clínicas de tratamiento de heroína asistida (THA) en Suiza abrieron en 1994 como parte de un piloto nacional de tres años. A finales de 1997, el gobierno federal aprobó una expansión a gran escala del piloto, con el objetivo de albergar al 15% de los 30,000 usuarios de heroína estimados en la nación, específicamente aquellos usuarios a largo plazo que no habían tenido éxito con otros tratamientos.

Los programas se diseñaron e implementaron explícitamente como una investigación empírica. Fueron documentados y evaluados rigurosamente, y evolucionaron en línea con los resultados generados. De esta manera, fue posible que el modelo cambiara de ser un experimento científico a un marco de políticas más formalizado que disfrutara de un apoyo público creciente, un proceso ayudado por resultados abrumadoramente positivos. El programa funciona de la siguiente manera: los pacientes deben asistir a una clínica una o dos veces al día y usan sus recetas en la clínica bajo supervisión médica. **La idea era combinar los beneficios de un**

⁴ Transformdrugs.org "Drug Decriminalization in Portugal: Setting the Record Straight" (2012)

suministro prescrito (heroína de potencia y pureza conocida, libre de contaminantes y adulterantes y aplicada con un equipo de inyección limpio) con los beneficios del acceso regular a servicios de salud, un entorno seguro e higiénico y supervisión médica.

Los resultados del programa fueron muy positivos. El número de casos de VIH relacionados a la inyección de drogas, al igual que la proporción de muertes por sobredosis se disminuyó en un 50 por ciento.



También se reportaron otros beneficios considerables:

- Los resultados de salud para los participantes en el THA mejoraron significativamente.
- Las dosis de heroína administradas por el THA se estabilizaron, generalmente en dos o tres meses, en lugar de aumentar como algunos temían.
- El consumo de heroína ilícita se redujo significativamente.
- Hubo una gran reducción en la actividad delictiva relacionada con la recaudación de fondos para el uso de drogas ilícitas entre los participantes del THA.⁵

Con la ayuda de este programa, los adictos a la heroína no solo reciben beneficios médicos, pero también psicológicos. Usuarios del programa reportaron que, al poder contar con una fuente confiable de heroína para manejar su adicción, pudieron empezar a aclarar su forma de pensar. Para un adicto que vive precariamente, su primera preocupación siempre va a ser su próxima dosis; al liberarse de la constante preocupación de cómo van a conseguir su dosis, muchos adictos reportaron sentir por primera vez las ganas de mejorarse y encarrilar sus vidas. Estas experiencias personales se reflejan en las cifras. Al ingresar al THA, un 73% de los adictos estaban desempleados y el 69% financiaba su hábito a través de un ingreso ilegal. Después de 18 meses de tratamiento, las cifras se redujeron drásticamente, a 45% y 11%, respectivamente.⁶

⁵ Transfromdrug.org "Heroin-Assisted Treatment in Switzerland"

⁶ The Global Initiative for Drug Policy Reform, "Switzerland", (reformdrugpolicy.com)

Adicionalmente, el tratamiento de heroína asistido también tiene un efecto positivo en el crimen como el hurto y el atraco. Al aprovisionar a varios adictos con una fuente confiable de heroína, muchos de ellos cesaron de recurrir al crimen para financiar su adicción. Según otro estudio realizado en Suiza, analistas vieron una reducción de hasta el 90% en actividad delictiva cometida por consumidores problemáticos.⁷

Este tipo de resultados también se pueden ver en otros países que han experimentado con el modelo suizo de THA. Una revisión de estos programas realizada en el 2012 por el Observatorio Europeo de Monitoreo de Drogas y Toxicomanías (OEDT) concluyó que el tratamiento de heroína asistida puede llevar a: "sustanciales mejoras en la salud y el bienestar de los participantes", "grandes reducciones en su uso continuado de heroína ilícita", "desvinculación con actividades delictivas" y "mejoras notables en el funcionamiento social".⁸

Adicionalmente, tras un estudio de costo/beneficio, se demostró que el costo del THA está más que compensado por los "significativos ahorros para la sociedad". Estos ahorros se ven reflejados en menores gastos en procedimientos penales y encarcelamiento, reducciones en servicios de salud debido a menores tasas de infección, etc. El OEDT señala que "si un análisis de la utilidad de costos tiene en cuenta todos los parámetros relevantes, especialmente relacionados con el comportamiento delictivo, el THA ahorra dinero".⁹

Cuando consideramos el enorme éxito de Portugal y Suiza es más fácil imaginar la implementación de una política de drogas similar en Colombia. Claro, Colombia es un país con considerablemente menos recursos y especialización técnica. No obstante, cualquier cambio hacia la dirección correcta es preferible y siempre existe la posibilidad de hacer convenios con entidades privadas de la sociedad civil que sean capaces de administrar la correcta prestación de estos servicios.

Las experiencias de Portugal y Suiza son casos de estudio extremadamente alentadores para los proponentes de la reducción del daño. Sin embargo, se debe mencionar que sus resultados no fueron exclusivamente el producto de la implementación de políticas de reducción de riesgos y daños. En el caso de Portugal, la despenalización y el incremento en inversión en servicios de atención fueron elementos vitales. Sin embargo, esto no es una afirmación en contra de la efectividad de estas políticas, al contrario, es un reconocimiento que sus efectos tienen mayor

⁷ Killias, M. And Aebi, M. F. (2000) The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland, Crime Prevention Studies, volume 11, 2000

⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2012b) 'EMCDDA report presents latest evidence on heroin-assisted treatment for hard-to-treat opioid users', 19.04.12.

⁹ Peter Reuter and Domenic Schnoz, "Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland", (2009)

alcance cuando están articulados dentro de una política de drogas la cual sostiene una perspectiva de salud pública frente a los ciudadanos con consumos problemáticos. Aunque también falta otro elemento crucial, uno en el cual la legislación tiene poca injerencia; la actitud cultural frente a los drogodependientes.

Sabemos por un gran cuerpo de trabajo que los drogodependientes constantemente sostienen el estigma social y la marginalización como razones primarias para no buscar ayuda. Si un consumidor problemático no se siente bienvenido en un centro de servicios lo más probable es que nunca ingrese. En Portugal, el cambio de enfoque en la política de drogas catalizó un cambio sociocultural en la manera que los portugueses ven el consumo de SPA. Ver a los usuarios de drogas como pacientes y no como criminales es el paso más grande que debe dar la sociedad para que las reformas tengan el efecto deseado. Es probable que el hecho de que la crisis de heroína afectó a todos los estratos de la sociedad portuguesa facilitó este cambio, ya que no era posible marginalizar a los adictos por clase social. El Dr. Goulão explicó esta coyuntura: "es muy difícil identificar un vínculo causal entre la despenalización por sí mismo y las tendencias positivas que hemos visto... Es un paquete total. El mayor efecto ha sido permitir que caiga el estigma de la adicción a las drogas y dejar que las personas hablen con claridad y puedan buscar ayuda profesional sin temor".

En este proyecto de ley no se está contemplando la despenalización del uso de drogas ni otras medidas de gran envergadura. Sin embargo, con pasos a favor de una política de reducción de riesgos y daños robusta, también se puede fomentar el cambio cultural que es necesario para que los drogodependientes puedan utilizar, sin estigma, los servicios que ellos decidan que sean óptimos. Es nuestra esperanza que un marco regulatorio para las políticas de reducción del daño permita lograr que estas personas cuenten con apoyo integral y continuidad por parte de los gobiernos de turno y así ayudar a la sociedad colombiana a abrirse paso a través de los prejuicios que generan una cultura tóxica para los drogodependientes y, con el tiempo, trabajar hacia metas más ambiciosas como la despenalización.

2.2.1. Estado del consumo de SPA en Colombia

La necesidad de elevar la posición de las políticas de reducción del daño dentro del sistema de salud colombiano se hace más evidente al examinar la situación actual de consumo de SPA en el país. Por ende, es de gran utilidad repasar las cifras que están disponibles.

A pesar de ser un país que lleva décadas luchando contra el narcotráfico, Colombia aún no ha desarrollado el nivel de consumo que usualmente conlleva una sobreproducción interna de marihuana y cocaína: las dos drogas de mayor popularidad en la región. En efecto, cuando comparamos a Colombia con otros países de Sur América en términos de consumo de SPA, podemos ver como el país demuestra una prevalencia de uso promedio. El consumo de la población general es levemente mayor que en países como Venezuela, Perú y Bolivia; pero,

afortunadamente, todavía estamos muy por debajo de los niveles que se presentan en los países más consumidores de la región como Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.¹⁰

Este posicionamiento a nivel regional y hemisférico nos ha dejado a los colombianos una visión particular de nuestro país. Entre colombianos, es una creencia generalizada que Colombia es un país "productor, pero no consumidor". Aunque esta noción tiene algo de verdad, el estado de las cosas está empezando a cambiar.

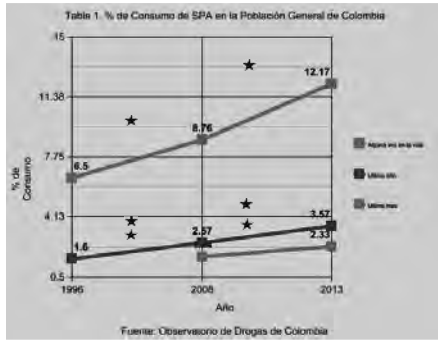
Si vemos los indicadores de consumo de SPA en Colombia a través del tiempo, la tendencia general que se presenta es una de crecimiento lento pero constante. La situación se agrava considerablemente cuando nos enfocamos en los grupos de edad más jóvenes, los cuales están presentando prevalencias de consumo cada vez mayores. En consideración del incremento en el consumo de los colombianos y la obligación del estado de ofrecer tratamiento de carácter integral a los consumidores, el estado colombiano tendrá que desarrollar más plenamente el rol de la reducción de riesgos y daños dentro de la política de consumo de drogas.

Con el fin de analizar los patrones de consumo de SPA en Colombia, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), del Ministerio de Justicia, ha elaborado tres encuestas de envergadura nacional en los años 1996, 2008 y 2013. Es necesario aclarar que las encuestas del 1996 y el 2008 no son plenamente comparables pues utilizaron metodologías de muestreo y recolección de datos levemente diferentes. Sin embargo, las metodologías de las encuestas siguen siendo suficientemente parecidas para comparar sus resultados de manera informal. Las encuestas del 2008 y el 2013 usan la misma metodología y son plenamente comparables. Desafortunadamente perdimos la periodicidad epidemiológica de cinco años pues la encuesta se debió aplicar en el año 2018 y por asuntos burocráticos no se pudo realizar sino hasta 2019 y al mes de octubre de 2020 todavía no se ha publicado el estudio, generando una fractura en el atendimiento del fenómeno.

En la Tabla ¹¹ podemos ver los resultados de estos estudios para la población general del país. (12 a 65 años)

¹⁰ OAS CÍCAD. (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas (2019). Retrieved 2020, from: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>

¹¹ La estrella negra que aparece al lado de alguno de los valores quiere decir que la cifra original fue levemente alterada vía un proceso de estandarización estadística el cual fue usado para que las diferencias en los porcentajes de consumo de las dos encuestas (2008 & 2013) no se vieran afectadas por diferencias en las variables de la población encuestada como el tamaño de la muestra, grupos etarios, condición socioeconómica, genero, etc. La estandarización se realizó sobre los indicadores del año 2008, usando como población de referencia la del estudio del 2013, de tal forma que las cifras presentadas en este documento son ligeramente diferentes a las del informe de encuesta publicado en el 2008.

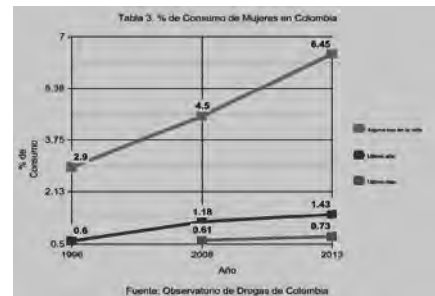
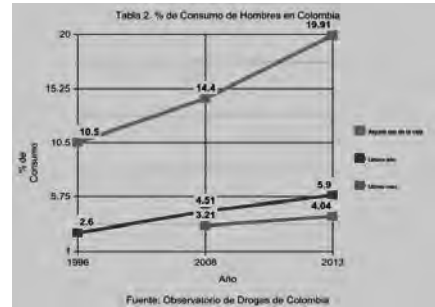


La línea verde representa el porcentaje de encuestados que respondieron positivamente a la pregunta: “¿ha consumido drogas ilícitas alguna vez en la vida?”, mientras las líneas moradas y rojas representan afirmaciones positivas al consumo de drogas ilícitas en el “último año” y “último mes” respectivamente. La línea roja empieza en el año 2008 porque en la encuesta del '96 no se hizo la pregunta sobre el consumo del “último mes”.

Como podemos ver, en las tres categorías: “una vez en la vida”, “último año” y “último mes”, hay incrementos significativos en las prevalencias de consumo. Desde 1996 hasta 2013 el porcentaje de consumo “alguna vez en la vida” de la población general subió 187%. Cuando miramos el porcentaje del “último año” para el mismo periodo, vemos un incremento de 223%. Finalmente, el incremento porcentual del consumo en el “último mes” desde el 2008 al 2013 es de 134%.

El hecho que el incremento porcentual del consumo del “último año” haya sido mayor que el de “alguna vez en la vida” es significativo, pues nos lleva a deducir que el incremento que estamos viendo no se debería racionalizar como un consumo “experimental” de una sociedad que ha desarrollado una actitud más libertaria hacia el consumo de estupefacientes. Se demostrará como estos aumentos parecen ser mayoritariamente el producto de un incremento sustancial en el consumo de ciertos grupos de jóvenes como universitarios y estudiantes de educación media.

A continuación, se demuestran los mismos indicadores diferenciados por género. En la Tabla 2¹² podemos ver las prevalencias de consumo de los hombres, mientras en la Tabla 3 podemos ver las femeninas.



Las prevalencias de consumo masculinas son considerablemente más altas que las femeninas, esta es una tendencia que se mantendrá constantemente. Es notable como el consumo de los hombres “alguna vez en la vida” es tres veces superior al consumo de las mujeres. Cuando miramos el consumo de “último año” y “último mes” la distancia se incrementa, siendo 4 veces y

¹² Las cifras en las Tablas 2 y 3 no fueron sujetas a la estandarización estadística de la Tabla 1.

5.5 veces superior respectivamente. En el 2013 un 19.91% de los hombres encuestados afirmó haber probado una droga ilícita al menos una vez en la vida, esto se traslada a uno de cada cinco hombres en Colombia.

En cuanto a edad, en la Tabla 35 están los resultados para los diferentes grupos etarios.

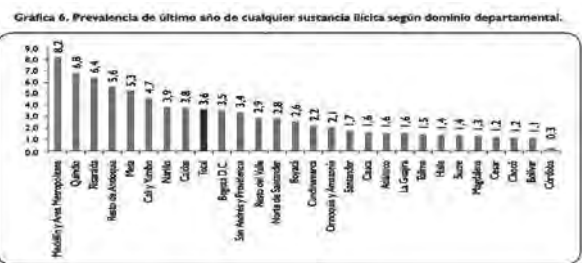
Grupos de edad	%	Intervalo de confianza	Número de consumidores	Intervalo de confianza (casos)
12-17	4.78	3.62 - 5.74	159.525	126.766 - 192.285
18-24	8.70	7.51 - 9.90	347.394	295.537 - 399.249
25-34	4.31	3.55 - 5.07	214.268	177.113 - 252.421
35-44	1.54	1.11 - 1.97	65.809	47.456 - 84.163
45-65	0.75	0.51 - 0.98	49.994	34.195 - 65.797
Total	3.68	3.25 - 3.94	838.991	756.946 - 921.635

Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, baseado, ácido, heroína, marisuals inhalables y dicit.

Fuente: Estudio Nacional, Observatorio de Drogas Colombiano (2013).

La Tabla 35 nos demuestra como el mayor consumo de sustancias ilícitas está presente en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 8.7%. Después vienen los adolescentes de 12 a 17 años, los cuales tienen una tasa del 4.8%. Finalmente vienen las personas de 25 a 34 años con una prevalencia del 4.3%. Los dos grupos de edad más jóvenes presentan las prevalencias de consumo más altas. Los adolescentes en especial presentan una gran problemática ya que su edad de inicio de consumo cada vez es menor. Adicionalmente, la evidencia nos muestra como el consumo temprano de SPA es más probable en desenlazar en una carrera de consumo con drogas más potentes, y por ende en adicción.¹³

En la Gráfica 6, podemos analizar los patrones de consumo con relación a la ubicación departamental de los consumidores.



Fuente: Estudio Nacional, Observatorio de Drogas Colombiano (2013)

Lo primero que se puede observar es la gran variabilidad de las prevalencias de consumo entre los departamentos estudiados. Medellín, Quindío y Risaralda tienen las prevalencias más altas. Por el otro lado, Córdoba, Bolívar y el Chocó tienen prevalencias por debajo del 1.5%.

La habilidad del estado colombiano de recoger datos de esta índole es de extrema importancia a la hora de diseñar políticas públicas e identificar factores de riesgo. Al tener un fundamento empírico sobre las realidades del consumo de SPA en el país, podemos crear programas y leyes de manera informada y con la capacidad de expandir con más precisión sobre las necesidades de una población específica. Es por esto que debemos asegurar partidas presupuestales fijas para estos estudios y evitar la ausencia de recolección de información.

Finalmente, en la Tabla 99 se pueden observar los principales indicadores de consumo para las distintas SPA estudiadas por el ODC.

¹³ Shakra, M. A., & Cox, S. (2014). The Externalizing Developmental Pathway to Substance Use Disorders. In *Childhood and Adolescent Pathways to Substance Use Disorders* (pp. 28–29). Canadá: CCSA.

Tabla 99. Panorama global del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

Sustancias	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Tabaco/Cigarrillo	42.07	16.21	12.95
Alcohol	87.07	36.78	35.77
Tranquilizantes sin prescripción ¹	1.82	0.53	0.26
Estimulantes sin prescripción ²	0.21	0.04	0.01
Marihuana	11.48	3.27	2.18
Cocaína	3.73	0.70	0.40
Basuco	1.18	0.21	0.17
Éxtasis	0.71	0.19	0.02
Inhalables ³	0.74	0.17	0.06
Dick	0.48	0.12	0.02
Heroína	0.14	0.03	0.02
Pepper	1.31	*	*
Metanfetamina	0.09	*	*
Metadona	0.06	*	*
Analgésicos opiáceos sin prescripción ⁴	1.07	*	*
Ketamina	0.18	*	*
GHB	0.22	*	*
TCB	0.03	*	*
Heroina, Yago o Lacaq subterránea	0.82	*	*
LSD	0.73	*	*
Cualquier sustancia ⁵	13.80	3.60	2.33

¹ Rivastigmina, Risperidol, Risperidol, Risperidol, Xanax, Valium, Diazepam, Lorazepam, Alprazolam, Clonazepam.
² Metilfenidato/Ritalina/Concerta o Modafinilo/Vigilax/Carim.
³ pegajales/sacol, pinharin, ibromer.
⁴ Morfina, Oxycodona/codeína, Fentanilo/duramorfic, hidroxicodona, Meperidina, Tramadol/Immal, Hidrocodona/Vicodin/Simulgen/Dovex.
⁵ Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, dick, heroína, Pepper, metanfetamina, metadona sin prescripción, analgésicos opiáceos sin prescripción, ketamina, GHB, TCB, basuco, LSD. Prevalencia año y mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, dick, heroína.
 * En el cuestionario no se incluyeron preguntas para evaluar prevalencias de último año y último mes de esas sustancias.

Estas cifras nos muestran varias realidades sobre el uso de SPA en Colombia. En primer lugar, se debe enfatizar que el alcohol y el cigarrillo son las sustancias psicoactivas de más uso. Cuando analizamos las sustancias ilícitas, vemos como la marihuana es por lejos la SPA más popular, seguida por la cocaína y los tranquilizantes sin prescripción.

La ausencia reciente de estudios nacionales y epidemiológicos nos deja ciegos ante nuevos acontecimientos en torno a esta materia, como por ejemplo la entrada del "tucibi" como la droga de síntesis más apetecida por los jóvenes en los últimos años o también el NBOME, que desde el año 2017 se registra como el principal suplantador del LSD, de la misma manera el auge del éxtasis en los espacios de fiesta y lo que el Observatorio de Drogas de Colombia y Las Naciones Unidas contra la droga y el delito denominan como NPS (Nuevas Sustancias Psicoactivas). En Colombia, estos diferentes acontecimientos se observan con la mayor claridad en organizaciones de la sociedad civil que tienen trabajo de campo y realizan constantes análisis de las sustancias que consumen los jóvenes, como es el caso del proyecto Echele Cabeza¹⁴ de la Corporación ATS

¹⁴ www.echelecabeza.com

atenciones por uso de opiáceos como la heroína pasó de 362 a 7.548. Este es un incremento de 1985% en tan solo 5 años. Similarmente, el número de personas atendidas paso de 143 a más de 1,000 y los casos de intoxicación por opiáceos pasaron de 550 a más de 1.500 durante el mismo periodo. Adicionalmente, los servicios especializados para la atención del consumo de heroína también incrementaron más del 240% en 10 años (OCD, 2016). Usando diferentes sistemas de vigilancia de salud pública como el VESPA (Subsistema de Vigilancia Epidemiológica del Abuso de SPA), el SUCAD (Sistema de Indicadores de Pacientes Atendidos en Centros de Atención a la Drogadicción) y los RIPS (Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud), el OCD ha demostrado como el uso de heroína en el país está en aumento. También se utilizaron registros hospitalarios, información de alcaldías, gobernaciones y registros de centros especializados en la atención a drogodependientes. Toda esta información se puede encontrar en un reporte del ODC denominado "La Heroína en Colombia", publicado en el 2015.

Una de las preocupaciones latentes relacionadas al consumo de heroína es el riesgo de un aumento en la administración por inyección. Los expertos en esta materia están de acuerdo en que los consumidores de heroína presentan altas posibilidades de participar en la inyección de drogas, ya que este método ofrece los efectos más vigorosos y a menor costo. El uso indiscriminado de esta práctica lleva a una serie de problemáticas de salud pública muy serias para el estado colombiano como la transmisión de VIH y Hepatitis C. No es una coincidencia que alrededor del mundo las PID sean uno de los grupos más vulnerables a estas enfermedades.

Un estudio por la Universidad CES de Medellín examinó las redes de PID y su comportamiento en distintas ciudades. Los tamaños de estas redes se proyectaron de la siguiente manera: 7 mil en Medellín y Cali, más de cuatro mil en Pereira, Armenia y municipios aledaños, más de dos mil en Cúcuta y más de mil quinientas en Bogotá, siendo cerca de quince mil en total.¹⁸ Se estima que esto es el 5% del total de consumidores problemáticos en Colombia. (OCD, 2015) En efecto, es una proporción menor de consumidores, pero su impacto relativo en los indicadores de salud y crimen es fuerte. Sin embargo, como se ha mencionado, muchos expresan ambivalencia ante esa cifra, argumentando que el número real debe ser mayor.

Los estudios compilados por la OCD indagaron sobre algunos de los comportamientos problemáticos relacionados al consumo de heroína que afectan la salud pública. Por ejemplo, se evidenció que al menos el 41% de las PID en Colombia usaron jeringas previamente usadas por otras personas en los últimos seis meses y que al menos un 10%, con variaciones importantes por ciudades, lo hicieron en el último evento de inyección. En la misma línea, un poco más de la mitad de las PID entrevistadas dijeron haber tenido relaciones sexuales en los seis meses previos a la medición. Se encontró que la mitad nunca usó un condón en tales encuentros. Un poco más de una tercera parte usó condón es su última relación sexual (Min Salud, 2016).

¹⁸Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Guía para la reducción de daños y la prevención de VIH y otras ITS asociadas a la inyección de drogas*. doi: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/Guia-danos-prevencion-vih-its-de.pdf

(Acción Técnica Social)¹⁵ y sus constantes informes y alertas tempranas sobre nuevas drogas y prácticas de consumo en Colombia y el mundo.

2.2.2. El uso de Heroína en Colombia y otras problemáticas específicas

Las crecientes prevalencias de consumo de drogas ilícitas "populares" como la marihuana, la cocaína y las drogas sintéticas sin duda podría considerarse como el reto más grande del estado en términos de su política de consumo de drogas. Sin embargo, también se han identificado la existencia de problemáticas específicas ligadas al consumo de drogas altamente adictivas como la heroína. Este tipo de consumo tiene un carácter oculto y difícil de cuantificar dada la naturaleza del consumidor y su posicionamiento social. En efecto, Colombia es uno de los pocos países en América Latina que presenta un consumo emergente de heroína.¹⁶

El uso de heroína en Colombia primero se detectó en la década de los noventa y fue confirmado por los estudios epidemiológicos del OCD en 2008 y 2013. En esta última medición se calculó que alrededor de 110,000 personas se habrían inyectado drogas al menos una vez en la vida y que más de 3,600 personas habrían usado heroína en el último mes. En el 2016, el OCD calculó que en Colombia deben haber alrededor de 15,000 consumidores regulares de heroína. No obstante, dada la naturaleza del consumo de heroína, es probable que esta cifra representa el número mínimo de consumidores. El estudio nacional del OCD en el 2013 resalta lo siguiente: "Es necesario remarcar que los perfiles sociales asociados a estos consumos son difíciles de captar mediante una metodología cuya unidad de registro sean los hogares-viviendas. Los usuarios de heroína presentan un perfil altamente clandestino e individualizado, potenciando el subregistro típico del consumo de sustancias ilícitas".¹⁷

Agravando aún más el problema, profesionales en la materia han demostrado como las PID (personas que inyectan drogas) tienen vidas de consumo largas. Es decir, pueden pasar hasta tres años antes de que pidan ayuda y menos de la mitad de los consumidores terminan haciéndolo (OCD, 2016). **Esto quiere decir que en muchas ocasiones las PID, y en menor proporción los consumidores que no se inyectan, no son visibilizados por los servicios de salud ya que no están acudiendo a ellos.**

Aunque el consumo de heroína es clandestino y por ende difícil de medir, aún tenemos métodos para demostrar como su uso está incrementando. Distintos indicadores nos han mostrado como la demanda de servicios relacionados al consumo de heroína está en alza. Los registros individuales de prestación de servicios de salud demuestran como desde el 2009 – 2013, el número de

¹⁵ www.acciontecnicasocial.com

¹⁶Inter-American Drug Abuse Commission. (2015). *Report on drug use in the Americas (2015)*. Washington, DC. doi: http://www.cicad.oas.org/gid/pubs/DrugUseAmericas_ENG_web.pdf

¹⁷OCD. (2015). La Heroína en Colombia. Retrieved June 25, 2020, from http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/5761/La-heroina-en-Colombia-Producci243n-uso-e-impacto-en-la-salud-p250bica

Como es de esperarse, este estilo de comportamientos ha desenlazado en unas prevalencias altas de VIH y Hepatitis C entre PID. En Bogotá, cuando se llevó a cabo la primera medición de indicadores de VIH de esta población, se registraron prevalencias mayores a la población general, acercándose al 1%. En el 2011, Medellín, Pereira y Cali registraron prevalencias de VIH por debajo del 5%. Solo tres años después, la prevalencia aumentó en Pereira en seis puntos porcentuales pasando de 1,97 a 8,4. En Medellín aumentó en dos puntos porcentuales pasando de 3,8% a 6,3%, mientras que en Cúcuta fue de 5,7%. Las ciudades de Bogotá y Armenia aún mantienen la prevalencia por debajo del 5%, siendo de 3,6 y 2,6 respectivamente. La medición de Hepatitis C arrojó los siguientes resultados: Pereira 45%, Medellín 35,6%, Armenia 31%, Cúcuta 21,4% y Bogotá 6,7% (Min Salud, 2016).

Es claro que el VIH y la hepatitis C son infecciones que ya están muy presentes dentro de las redes de PID de varias ciudades en Colombia y que este es un grupo de alto riesgo para estas enfermedades, escenario que está generando enfermedades de alto costo para el sistema de salud y que podrían prevenirse a través de una política pública de reducción de riesgos y daños. En tres ciudades la prevalencia del VIH ya supera el 5%. Como menciona la "Guía para la reducción de daños y otras ITS" publicada por el Ministerio de Salud, estas prevalencias tienen una alta correlación con los entornos no sanitarios donde suceden las inyecciones, la falta de acceso a la parafernalia limpia, así como la baja percepción del riesgo frente a compartir los equipos con otras personas. Todas estas son condiciones que se pueden remediar con las políticas de reducción del daño apropiadas. Sin embargo, como hemos visto, también es necesario la creación de un plan de acción para superar el problema del estigma y la marginación social y de esta manera incrementar el acceso de dichos consumidores a estos servicios.

El consumo de la heroína ha sido una de las coyunturas de política de drogas más estudiadas en el país. Consecuentemente, hoy contamos con una gran cantidad de información la cual nos permite crear un perfil general del consumidor de heroína típico en Colombia:¹⁹

- En términos de género, el consumo es mayoritariamente de hombres, superando el 80% en casi todos los casos. En cuanto a la edad, el uso se concentra en su mayoría entre los 17 y 26 años. La edad media de inicio está entre los 17 y 19 años.
- La mayoría de los consumidores de heroína cuentan con niveles de estudio medios o universitarios. Sin embargo, la deserción escolar y universitaria es muy común, por lo que la categoría de estudios "incompletos" es característica de esta población.
- En términos de fuentes de ingreso, es muy común encontrar a gente en condición de desempleo, lo cual lleva a un alto involucramiento en las actividades informales y, en menor proporción, el delito, especialmente el hurto y el microtráfico. En el caso de las mujeres y algunos hombres, es común el intercambio de sexo por dinero o por heroína.

¹⁹OCD. (2015). La Heroína en Colombia. Retrieved June 25, 2020, from http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/5761/La-heroina-en-Colombia-Producci243n-uso-e-impacto-en-la-salud-p250bica

- Un hecho interesante el cual fue reportado en varios estudios es el involucramiento de los consumidores de heroína en las redes de tráfico y distribución de estas mismas. Esto parece ser un derivado de la manera en que operan las redes de comercio de la heroína, las cuales son muy cerradas y difícil de acceder. Por ejemplo, el estudio de Abadía y otros (2009) demostró como todos los expendedores de heroína que contactaron también eran consumidores de la droga.
- De manera similar, se ha identificado la práctica de "cortes", en la cual introducen distintos químicos para hacer rendir la sustancia. Esto termina empobreciendo la calidad de la heroína que circula en la calle y aumenta el riesgo de una sobredosis.
- Los estudios de Pérez et al. (2011), Quintero (2012) y la serie del CES (2011-2014) son consistentes en su demostración del vínculo entre la movilidad social negativa y el consumo de heroína, aunque con significativas diferencias por ciudad.
- Finalmente, es de gran importancia considerar la dinámica familiar de estos consumidores. De acuerdo con el OCD: "Se pudieron establecer coincidencias en la descripción de las relaciones familiares, parece existir una tendencia al distanciamiento familiar en muchos casos, que lleva incluso a la expulsión del hogar". Con gran uniformidad en términos de ciudad, alrededor de la mitad de esta población vive sin sus padres. Esta proporción es grande cuando consideramos que la mayoría de los consumidores están entre los 17 y 26 años, viven de manera precaria y derivan su sustento de actividades informales con pocos retornos. Adicionalmente, se han identificado patrones de distanciamiento de la figura paterna, consumo de SPA de la familia nuclear, conflicto familiar, violencia y maltrato.

Este perfil generalizado demuestra muchas de las razones por las cuales las políticas de reducción de daño son de gran importancia. Aunque estas políticas están a la disposición de cualquiera, el segmento de consumidores que más necesita de ellas se ejemplifica perfectamente en el perfil típico del consumidor de heroína en Colombia. Cuando los consumidores problemáticos se encuentran en situaciones de vulnerabilidad debemos darles más opciones para mejorar su calidad de vida en salud y de esta manera incentivar un proceso más extenso de superación del consumo. En este sentido, las políticas de reducción de daño son frecuentemente la mejor opción. Al no requerir la abstinencia, el consumidor es mucho más dado a acudir al servicio salud y al hacer esto se conectará a una red de apoyo la cual puede actuar como un punto de entrada para servicios más extensos. La capacidad de las políticas de reducción del daño para canalizar consumidores problemáticos hacia la oferta en salud institucional son una de sus mejores cualidades. Sin embargo, esto solo es posible cuando hay permanencia y continuidad en los servicios.

2.2.4. Experiencias de reducción del daño en Colombia

A pesar de la actual ausencia de una infraestructura nacional de servicios de reducción de riesgos y daños que sea independiente de las EPS e IPS del país, Colombia si ha desarrollado ciertas áreas de estas políticas y ha gozado de una variedad de experiencias exitosas en la materia. A grandes rasgos, se puede decir que los proyectos más significativos se han liderado siempre por parte de la sociedad civil o con su acompañamiento. Se debe resaltar que desde antes de la llegada del paradigma de la reducción de daño han operado una variedad de organizaciones de la sociedad civil, las cuales se ha manifestado en el país a través de estrategias comunitarias, comunidades terapéuticas, alianzas con el sector salud, servicios para la atención del VIH y TB, albergues seguros, programas ambulatorios, etc. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil han sido un actor clave en la lucha por los derechos de los consumidores y son el elemento más innovador y especializado en la prestación de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daños.

Uno de los proyectos más exitosos ha sido el proyecto CAMBIE, creado por la corporación ATS en el 2014. Este proyecto fue el primer programa integral de reducción de riesgos y daños para PID en Colombia. Sus servicios primarios fueron la entrega de material higiénico de inyección, acompañamiento psicosocial, formación en inyección de menor riesgo, articulación a rutas institucionales de atención en salud, etc. Operó en cuatro ciudades: Pereira, Dos Quebradas, Bogotá y Cali.

A través de financiación por el Open Society Foundation, luego el Ministerio de Justicia y finalmente FONADE, el proyecto CAMBIE alcanzó unos importantes resultados. En sus cuatro años de operación, CAMBIE logró inscribir en su programa a 2.302 PID que pudieron ser beneficiarios de sus servicios por lo menos una vez. Al comparar cifras de ATS con estudios del Ministerio de Justicia, se pudo percibir una reducción en incidencia del VIH en las PID durante el periodo de funcionamiento de CAMBIE. En Pereira, se realizaron 260 pruebas de VIH a consumidores en el año 2014 con un resultado de 8,3 por ciento positivo, mientras que en el segundo semestre del año 2017 ATS realizó 467 pruebas y encontró que el porcentaje de infección se redujo a 4. En Bogotá se percibió una disminución del 5.0 al 1.8 por ciento.²²

El proyecto CAMBIE dejó de operar en el 2018 debido a falta de apoyo político y financiación. Lastimosamente, cuando los proyectos dependen de recursos públicos que están a la discreción de los gobiernos de turno, este proceso de desarticulación debido a falta de inercia en el apoyo político y financiamiento es característico. Adicionalmente, un problema transversal que presenta la discontinuidad de los proyectos es la inhabilidad de poder elaborar estudios a largo plazo para definir el impacto de los esfuerzos.

²² Semana, (2018, January 22). 1.000 consumidores de heroína se quedaron sin atención. Retrieved July 14.

2.2.3. Deficiencias en nuestras capacidades analíticas

Una problemática que afecta a todas las otras relacionadas con el consumo de drogas, es la falta de capacidades analíticas del estado en esta materia. En Colombia, debido a la falta de asignación de recursos, simplemente no tenemos el presupuesto ni la logística para recolectar sistemáticamente la información relacionada a los distintos episodios de consumo problemático que suceden a menudo a través del país o las cifras relevantes para evaluar el funcionamiento del sistema de salud en torno al consumo de SPA.

Esta falta de capacidades se manifiesta en una marcada ausencia de indicadores importantes en el país, quizás el más preocupante siendo el número de muertes ocasionadas por sobredosis. Otros indicadores ausentes pueden ser por ejemplo: los números de personas que dejan de acceder a servicios de salud o firman salidas voluntarias de los mismos por no haber disponibilidad de metadona. En efecto, no tenemos una imagen clara de estas coyunturas. La ausencia de estas capacidades analíticas no solo afecta nuestra efectividad en recoger información pertinente, pero también nuestra competencia para responder ante nuevas situaciones como la introducción de una nueva sustancia ilegal al mercado colombiano.

A finales de 2019, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del ODC anunció que había recibido el reporte de una incautación de fentanilo en Cali. ¿Qué es el fentanilo? El fentanilo es un poderoso opiáceo sintético originalmente desarrollado para los tratamientos de manejo del dolor. Frecuentemente es usado en el mercado ilegal para incrementar la potencia de otras drogas. Los vendedores ilegales hacen esto al cortar drogas como la heroína, cocaína y metanfetaminas con fentanilo.²⁰ Este opiáceo es una de las drogas responsables por la crisis de opiáceos en los Estados Unidos, en donde 128 personas murieron al día en el 2018.²¹ Aunque el consumo de opiáceos no regulados no ha sido un problema de mayor envergadura en Colombia, naturalmente, el hecho de que envíos ilegales de fentanilo hayan sido detectados en el país es motivo de preocupación.

Aunque sabemos que el fentanilo ya está en el país, no podemos determinar el rango de su presencia o si ya se han ocasionado muertes por su consumo. Si pudiéramos implementar medidas simples como los análisis de riesgo químico previo al consumo de manera generalizada, gozaremos de más información con la cual pudiéramos perfeccionar nuestras políticas públicas. **Sin embargo, hasta el momento, no sabemos ni cuántas personas mueren en Colombia por sobredosis, ni de qué mueren. Consecuentemente la calidad de nuestra política de consumo de drogas no es óptima.**

²⁰ Fox, M. (2018, December 05). Why would anyone cut heroin with fentanyl? It's cheap, these researchers say. Retrieved June 25, 2020, from <https://www.nbcnews.com/storyline/america-heroin-epidemic/why-would-anyone-cut-heroin-fentanyl-it-s-cheap-these-t943796>

²¹ National Institute on Drug Abuse. (2020, June 10). Opioid Overdose Crisis. Retrieved June 25, 2020, from <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis>

En materia de avances, desde el Fondo Nacional de Estupefacientes, el Gobierno Nacional ha logrado implementar programas de sustitución de metadona exitosos. En efecto, el Estado ya ofrece servicios de sustitución de terapia a un segmento significativo de los consumidores problemáticos. Sin embargo, este avance en las terapias de sustitución no se ha manifestado en un apoyo concertado para un programa nacional de reducción de riesgos y daños.

El hito más significativo en términos de legislación ha sido la Ley 1566 de 2012, la cual establece la *obligación* de las entidades administradoras de planes de beneficio (EAPB) de ofrecer tratamiento integral a los consumidores, incluyendo las intervenciones en reducción de riesgos y daños. Este fue un paso de gran importancia, pero no podemos caer en la falencia de que esto es suficiente. **La prestación de estos servicios de parte de las EAPB está sujeta a todas las dificultades que con frecuencia se presentan en estas organizaciones: excesivas trabas para acceder a servicios y sustancias como la metadona, agotamiento de cupos en centro de tratamiento, falta de personal calificado, etc. Si sumamos estas dificultades a otras problemáticas que afectan esta coyuntura como la marginalización social, la falta de recursos públicos y el déficit de legitimidad de la reducción de daños en ciertos sectores afines al prohibicionismo, podemos entender como los consumidores del país todavía no gozan de un acceso confiable a estos servicios. En consideración de su extrema importancia, es por esto que el Gobierno Nacional debe impulsar esfuerzos paralelos para articular la reducción de riesgos y daños como una política de estado por fuera del SGSSS.**

2.2.5. Conclusiones sobre el consumo de SPA y el estado de la reducción de riesgos y daños

Los grupos etarios jóvenes están presentando altos niveles de consumo de marihuana y cocaína, al igual que una explosión en la popularidad de las drogas de síntesis. Aparte de las crecientes cifras de prevalencia nacional, también podemos ver esto en estudios de la OEA. Al tomar una perspectiva regional, podemos ver como el posicionamiento de los jóvenes en Colombia está subiendo en comparación a otros países de la región. Adicionalmente, si vemos los indicadores a través del tiempo, es claro que las prevalencias para estos grupos están estabilizándose o en lento aumento, en ningún caso se puede observar una disminución significativa.²³

La situación que se acaba de describir es problemática por muchas razones. Primero que todo, Colombia es un país con una sobreproducción de drogas ilícitas, más que todo de marihuana y cocaína. Por ende, hay una gran cantidad de oferta para satisfacer cualquier incremento en demanda. Colombia ya es un país en donde conseguir sustancias ilícitas a un precio barato es increíblemente fácil. Somos el país del mundo con la cocaína y la heroína más barata en su relación costo beneficio según La Encuesta Mundial de Drogas (GDS, 2018). Con este contexto y la poca inversión en prevención y reducción de riesgos y daños, estamos en peligro de perder control de esta situación.

²³ Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) (abril, 2019) Informe sobre el consumo de drogas en las Américas. Retrieved February 2020

<p>En segundo lugar, las corrientes de pensamiento predominantes en la academia han enfatizado que el consumo experimental de SPA tiene más probabilidad en volverse problemático cuando la gente empieza su consumo a una edad más temprana, como está ocurriendo ahora.²⁴ En concordancia con los índices de consumo que estamos viendo, es probable que la cantidad de consumidores problemáticos en Colombia este en aumento. Adicionalmente, hemos visto como problemáticas específicas como el consumo de heroína también están en aumento.</p> <p>Ante esta coyuntura, el estado debe empezar a reconocer ciertas realidades sobre sus esfuerzos hasta el momento y también plantear una nueva ruta hacia el futuro. Lo primero que se debe reconocer es la realidad sobre el poder de injerencia del estado en los índices de consumo del país. Al momento, es claro que los esfuerzos por promover la prevención y la abstinencia no han dado resultados satisfactorios. Pareciera ser que las fuerzas socioculturales que llevan hacia un alza en el consumo de SPA son más fuertes que cualquier esfuerzo pedagógico por parte del estado. Esto no quiere decir que deberíamos abandonar estos esfuerzos, no obstante, si deberíamos empezar a aceptar ciertas realidades. Por ejemplo, debemos entender que el consumo de las SPA es un fenómeno con fines terapéuticos que alivia el displacer de la vida cotidiana o también aceptar que hay una serie de indicadores de alta importancia los cuales no reciben suficiente atención por cuenta de nuestra miopía en torno a las prevalencias de consumo de la población general.</p> <p>El primer paso que deberíamos dar en este sentido es la articulación de un marco regulatorio para el desarrollo e implementación de la reducción de riesgos y daños de manera que este paradigma sea reconocido por sus propios méritos: el mejoramiento en la calidad de vida y salud de los consumidores y no como un simple apéndice a la política de prevención del consumo de SPA. En la actualidad, el Estado Colombiano carece de legislación que establezca estos principios, hemos establecido obligaciones en términos de competencias y la prestación de servicios a través de resoluciones ejecutivas, pero aún no hemos desarrollado el lado teórico y normativo por medio del legislativo.</p> <p>La creación de un marco regulatorio para la reducción de riesgos y daños es una necesidad para establecer el desarrollo y posicionamiento que merece este paradigma dentro del sistema de salud colombiano. Sin embargo, más allá de consideraciones de articulación, la legitimidad de este modelo debe ser reconocido en su totalidad. Equiparar el modelo de la reducción de riesgos daños con la visión clásica de la prevención y la abstinencia tendrá un valor pedagógico fuerte, ya que forzará a los elementos prohibicionistas de la clase política a reconocer los derechos de los consumidores, similarmente a como ocurrió en Portugal. En efecto, la reducción de riesgos y daños tiene una gran capacidad para inculcar los valores que deben verse reflejados en una política de consumo de drogas moderna. En muchos sentidos, es la mejor estrategia para educar a la sociedad a enfrentar las sustancias psicoactivas de una manera realista y prepararla para lo inevitable; la regulación de los mercados de sustancias ilegales como el cannabis.</p> <p><small>24 National Institute on Drug Abuse. (n.d.). Drug Misuse and Addiction. Retrieved January 27, 2020, from https://www.drugabuse.gov/publications/drugs-brains-behavior-science-addiction/drug-misuse-addiction</small></p>	<p>En conclusión, las políticas de reducción de riesgos y daños ofrecen alternativas de tratamiento y principios normativos que necesitamos con urgencia en la política de consumo de drogas del país. Sin embargo, su implementación hasta ahora no ha sido satisfactoria. Hace falta un marco regulatorio claro que: establezca los principios detrás de la aplicación de este paradigma de cuidado en el país y que marque una hoja de ruta clara para la implementación y desarrollo de estas políticas e instaure la equivalencia del modelo de la reducción de riesgos y daños con el modelo clásico de la prevención y abstinencia. A través de la presente ley se busca subsanar este vacío legislativo y de esta manera darle un fuerte impulso a la adopción de estas políticas en el país.</p> <p>2.3.1. Fundamentos Jurídicos</p> <p>El sustento para la implementación de la política de reducción de riesgos y daños tiene un amplio precedente en la jurisprudencia colombiana al igual que en documentos orientadores de política pública de los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque. También encontramos sustento en la legislación colombiana, pero con importantes vacíos como se ha mencionado anteriormente.</p> <p>A continuación, se presentará una breve recapitulación de algunos de los distintos elementos, ya sean leyes, sentencias, resoluciones, documentos de política pública, artículos de la constitución, tratados internacionales o componentes del proceso de paz, los cuales velan por la explícita implementación de las políticas de reducción del daño o por reformas más estructurales hacia el sistema de salud que nos acercan a un modelo de salud pública con relación al consumo de SPA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Constitución Política de Colombia</i> (1991), Artículo 49. "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, donde se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud". • <i>Sentencia C-221</i>, (1994) Esta sentencia, de la cual fue ponente el magistrado Carlos Gaviria, declaró la inconstitucionalidad de ciertas medidas prohibicionistas contempladas en la Ley 30 de 1984 en contra del consumo de SPA. Estas sanciones consistían en arresto, multas y reclusión psiquiátrica obligatoria a consumidores. La sentencia establece que, por medio del derecho al libre desarrollo de la personalidad y el reconocimiento a la autonomía individual, los individuos están dentro de sus derechos cuando escogen consumir drogas. Esta sentencia marcó un hito en el reconocimiento de derechos humanos a los consumidores de drogas. • <i>Política Nacional para la reducción de consumo de sustancias psicoactivas y su impacto</i> (2007). Este documento establece cuatro ejes de acción entre los cuales está el de <i>mitigación</i>. Dentro de las metas de este eje está "evitar que quienes ya se han iniciado en el consumo, corran riesgos continuados, vean afectada su salud física, mental, emocional,
<p>familiar y social y que por efectos de su consumo pongan en riesgo a terceros". Por lo tanto, podemos ver que en el gobierno de Álvaro Uribe ya se encontraban los pilares fundamentales del paradigma de reducción de riesgos y daños dentro de documentos de política pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ley 1566 de 2012</i>. "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas". Esta ley da unos pasos grandes en términos de reconocimientos de derechos humanos a los drogodependientes y su atención integral. Reconoce el consumo de SPA como un asunto de salud pública y por ende implica mayor involucramiento por parte del estado. Esto se ve mayoritariamente en dos frentes: prevención y consumo. Esto incluye la importante noción de que a los drogodependientes se les debe tratar como pacientes y no como criminales, contradiciendo la Ley 30 de 1986. Adicionalmente, ordena a las EPS e IPS a ofrecer <i>tratamiento integral</i> a los drogodependientes. • <i>Acuerdo de paz, punto 4 "Solución al problema de los cultivos ilícitos"</i>. El acuerdo de paz con las FARC termina produciendo uno de los documentos de política pública más progresistas que tiene Colombia en términos de política de consumo de drogas. Se acuerda que dos de los tres principios por los cuales se guiará la política nacional son <i>derechos humanos y salud pública</i>. El documento enfatiza la importancia de implementar acciones encaminadas a la mitigación de riesgos y daños. Adicionalmente, reitera la importancia a la fundamentación en evidencia científica y a la creación e integración de medidas de estilo comunitario. • <i>Documento "Ruta a futuro"</i> (2018). Este es el documento de política pública que contiene los objetivos de la administración de Iván Duque en materia de política de drogas. El pilar 1 de este documento "Reducir el consumo de drogas y su impacto", contiene varias estrategias específicas que se enmarcan bajo diferentes "acciones inmediatas". Bajo la acción "Mejorar el acceso a servicios de tratamiento para personas con abuso o dependencia", se encuentran las siguientes: (1) "promover la garantía del tratamiento de drogas a través del acompañamiento de la Superintendencia Nacional de Salud y las Secretarías de Salud, la gestión con las Entidades Promotoras de Salud y los entes territoriales. Esto implica promover ampliamente la aplicación de la normatividad vigente (Ley 1566 de 2012) sobre tratamiento y la ruta de atención que diseñó el Ministerio de Salud y Protección Social, así como disminuir las barreras de acceso a los servicios". (2) "Garantizar la disponibilidad de servicios de atención al consumo de drogas en los departamentos y/o ciudades capitales con ausencia de centros, mediante la habilitación de servicios de atención al consumo, en por lo menos uno de los hospitales de cada ente territorial". • Resolución 089 del Ministerio de Salud (2019). "Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas". El documento 	<p>incluye como parte del "tratamiento integral" el "desarrollo de estrategias de prevención selectiva e indicada para consumidores no problemáticos orientados a la reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas".</p>

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2021

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS EN EL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el marco regulatorio para la práctica, implementación y desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños y ser la hoja de ruta para la articulación de estos servicios en el país. Con este propósito, la presente ley agrupa y armoniza disposiciones en la materia y fortalece la actual infraestructura de reducción de riesgos y daños en distintos ámbitos.

Artículo 2. Principios rectores. La normativa en torno a las políticas de reducción de riesgos y daños se rige bajo los siguientes principios:

- **Derechos humanos:** El diseño e implementación de políticas de reducción de riesgos y daños deberá reflejar las obligaciones en derechos humanos que ha adquirido el Estado colombiano.
- **Derechos de los consumidores:** En el ámbito de las políticas de reducción de riesgos y daños cobran especial relevancia los compromisos que ha adquirido el estado para defender los derechos de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas. En concordancia con la Constitución Política, cada individuo deberá poder ejercer su derecho a la libre expresión de la personalidad sin que esto sea causal para la vulneración de otros derechos y/o obligaciones del estado.
- **Salud pública:** La salud pública, entendida como el conjunto de acciones y obligaciones del Estado para mejorar la salud de *todos* los colombianos, deberá ser una consideración primaria en la estructuración de las políticas de reducción de riesgos y daños. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la efectividad de las políticas de reducción de riesgos y daños para incidir positivamente en coyunturas asociadas al consumo de estupefacientes que deterioran la salud pública de la sociedad colombiana.
- **Participación de la Sociedad Civil:** La sociedad civil ha sido el actor más significativo en el impulso y desarrollo de la reducción de riesgos y daños en Colombia, es el aliado más importante del cual dispone el Estado para crear programas sostenibles y en términos de actores privados calificados, es el repositorio más extenso de conocimiento y experiencias exitosas en la materia. Por lo tanto, el desarrollo de políticas de reducción de riesgos y daños por parte del Gobierno Nacional debe propender por el involucramiento

de la sociedad civil y, en donde sea posible, abogar para que esta sea protagonista de las iniciativas.

- **Accesibilidad:** De acuerdo con la normatividad vigente en salud, todo individuo que solicite servicios de reducción de riesgos y daños deberá poder recibir esta atención por parte de su EAPB o en su defecto del Plan de Intervenciones colectivas (PIC). El Gobierno Nacional debe asegurar que aquellas Entidades Administradoras de Planes de Salud (EAPB) que no estén capacitadas para proveer tal servicio subsanen este incumplimiento. La accesibilidad presenta dos dimensiones adicionales:
 - **Complejidad del servicio:** Dependiendo de las necesidades y escogencias del individuo, la atención en reducción de riesgos y daños puede variar sustancialmente en su complejidad e integralidad. Es decisión del individuo alterar la naturaleza de su atención. Si este desea trasladarse hacia servicios más extensos, deben existir rutas de atención para canalizar dichos casos hacia servicios de mayor complejidad.
 - **Consumo oculto/Consumidores ocultos:** Se reconoce que un porcentaje significativo de los consumidores problemáticos del país nunca buscan atención de superación del consumo o reducción de riesgos y daños y por ende no son visibilizados por dichos servicios. Esta problemática es más extensa en poblaciones en situación de marginalidad y/o que sufren de estigma social, como las personas en situación de calle. El Gobierno Nacional, junto con el Ministerio de Salud, debe tomar medidas *proactivas* para intentar alcanzar a dichos consumidores por parte del sistema de salud.
- **Tipología del consumo:** La creación de programas de reducción de riesgos y daños por parte del Gobierno Nacional o las Entidades Territoriales, al igual que la gestión de estos servicios por parte de las EAPB, debe tomar en consideración la amplia información que existe alrededor de los diferentes tipos de consumo de sustancias psicoactivas, dándole un tratamiento diferenciado y específico a cada uno según sus características.
- **Información y servicios diferenciados:** Los profesionales de la salud al servicio de las EAPB y las IPS están en la obligación de brindar información en reducción de riesgos y daños a las personas mayores de edad que se reconozcan como consumidoras de sustancias psicoactivas legales e ilegales y que no quieran o no puedan abandonar el consumo de sustancias psicoactivas. Existirá la oferta de información y servicios en prevención, reducción de riesgos y daños y superación del consumo.
- **Participación inclusiva:** Los consumidores de sustancias psicoactivas legales e ilegales deben tener participación e injerencia en la creación de políticas públicas y programas que sean dirigidos hacia ellos, así como representación en espacios del Estado que formulen políticas en torno al consumo de sustancias psicoactivas.

- **Fundamento en evidencia científica:** El desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños deberá ser sustentado en todas sus instancias por un cuerpo satisfactorio de evidencia científica.
- **Prácticas costo eficientes:** Se reconoce que en ciertas coyunturas la aplicación de medidas de reducción de riesgos y daños puede constituir un ahorro sustancial para el Estado debido a su injerencia positiva en distintas situaciones de salud pública o criminalidad que le generan gastos al Estado.
- **Enfoque dual (consumo de sustancias psicoactivas y salud mental):** Se reconoce el estrecho vínculo que existe entre el consumo de sustancias psicoactivas problemático y la prevalencia de trastornos que afectan negativamente la salud mental. Toda atención médica y psicológica hacia el consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo la reducción de riesgos y daños, deberá tener un componente de análisis de salud mental y viceversa.
- **Recolección de información:** La recolección de información en la práctica de las políticas de reducción de riesgos y daños será un enfoque transversal para las entidades prestadoras o promotoras de estos servicios en su administración del mismo, al igual que para cualquier programa de esta índole diseñado por el Gobierno Nacional o las entidades territoriales. Esto, a fin de tener más datos sobre eventos de importancia para la salud pública como la prevalencia de las sobredosis, la aparición de NPS (Nuevas Sustancias Psicoactivas), nuevas modalidades de consumo, entre otros. Se incluye expresamente la obligación de articular estos esfuerzos con el Sistema de Alertas Tempranas —SAT, creado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
- **Enfoque transversal:** La reducción de riesgos y daños no se debe comprender como un concepto únicamente médico. Dicho modelo de atención es de gran relevancia en diferentes ámbitos tales como proyectos de prosperidad social y espacios pedagógicos. Consecuentemente, la reducción de riesgos y daños deberá abordarse como un objetivo de carácter transversal en sus distintos ámbitos de aplicación.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

- **Consumo funcional:** Cualquier consumo de sustancias psicoactivas que no interfiera con el funcionamiento diario de un individuo y que no le genere problemas de salud mental física, familiar y comunitaria, sin interferir en su productividad académica, laboral y social.
- **Consumo problemático:** Cualquier consumo de sustancias psicoactivas que genere efectos negativos, ya sean físicos, psicológicos o sociales, de una magnitud inmanejable o

insostenible para el consumidor o que provoquen síntomas de dependencia y/o daños en la sociedad.

- **Consumo oculto:** Término para referirse al consumo *problemático* de individuos que por diferentes razones no han decidido buscar la ayuda de servicios de superación del consumo o reducción de riesgos y daños.
- **Reducción de riesgos y daños:** Categoría conceptual para referirse a las intervenciones y asesoramientos destinados a reducir los efectos dañinos en salud física y mental derivados del consumo de sustancias psicoactivas o comportamientos asociados. Estas medidas no utilizan la cesación del uso de drogas como su criterio principal para definir el éxito de las intervenciones. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida y en el funcionamiento social, así como en el bienestar individual y comunitario. Ejemplos de políticas de reducción del daño: servicios de acceso a material higiénico de inyección, terapias de sustitución de sustancias, pautas para el consumo responsable de alcohol, servicios de análisis de sustancias.
- **Políticas basadas en la abstinencia:** Término general para las intervenciones y asesoramientos que buscan eliminar el consumo problemático y las patologías derivadas de este a partir de la abstinencia total del consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 4. Ámbito de aplicación. La presente ley, en lo que concierne a la explícita prestación del servicio, aplica para las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio, pero también aplica a aquellos contratos de prestación de servicios para programas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas que se celebren de parte del Gobierno Nacional o las Entidades territoriales, al igual que las intervenciones contenidas en el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC).

En lo que concierne a las disposiciones de la presente ley que crean el marco regulatorio por el cual se debe desarrollar la implementación de las políticas de reducción de riesgos y daños, estas deben ser cumplidas por el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en los términos dispuestos por la presente ley.

Artículo 5. Legitimidad de la reducción de riesgos y daños. Se reconoce la perspectiva de la reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas como un paradigma legítimo en el ámbito médico, científico y psico-social. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales deberán promover la perspectiva de reducción de riesgos y daños en la creación de la política pública del país.

Capítulo I. Disposiciones que afectan la Salud Pública

Artículo 6. Sobre la opción de tratamiento. El consumo problemático de un individuo no se puede constituir como una barrera de entrada para el acceso a tratamientos relacionados con el

<p>consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo los servicios de reducción de riesgos y daños. Las EAPB y las instituciones públicas especializadas para dicha atención tienen la obligación de ofrecer intervenciones y asesoramientos en distintas complejidades que se enmarquen en la finalidad de la reducción del riesgo y el daño en el consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>Parágrafo. La Superintendencia de Salud será la entidad encargada de asegurarse que las EAPB cumplan sus obligaciones en esta materia.</p> <p>Artículo 7. Planes de Beneficio. El Ministerio de Salud deberá incorporar en los planes de beneficio, tanto de régimen contributivo como subsidiado, todas aquellas intervenciones, procedimientos clínico-asistenciales y terapéuticos, medicamentos y actividades que garanticen una gama de servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas que permita atender a todos los tipos de consumidores.</p> <p>La primera actualización del Plan de Beneficios en relación con lo establecido en esta ley deberá efectuarse en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de esta ley.</p> <p>Parágrafo 1. En consideración de (1) la gran cantidad de intervenciones y servicios que existen en reducción de riesgos y daños, (2) el estado dinámico de la investigación científica en la materia y (3) la coyuntura de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y cómo evoluciona con el tiempo, el Ministerio de Salud deberá actualizar cada año este componente de los planes de beneficio en concordancia con las disposiciones contenidas en el artículo anterior.</p> <p>Artículo 8. Reducción de riesgos y daños para todas las sustancias psicoactivas. La reducción de riesgos y daños se aplicará a todas las sustancias psicoactivas tanto lícitas como ilícitas, así como NPS o Nuevas Sustancias Psicoactivas y las sustancias legales de uso indebido como el pegante, la gasolina, los medicamentos sin prescripción, entre otros.</p> <p>El Ministerio de Salud deberá, en los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y atendiendo criterios médicos y científicos, armonizar las sustancias descritas en el inciso anterior con las sustancias que aparezcan en la lista semestral de sustancias psicoactivas formulada por dicho Ministerio y el Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las disposiciones del artículo 2, parágrafo 4, de la Ley 2000 de 2019. La actualización de dicha lista deberá considerar los criterios descritos en el primer inciso del presente artículo.</p> <p>Artículo 9. Distribución de Naloxona. El Ministerio de Salud, en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud, deberá exigir, en los doce (12) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, la disponibilidad de la Naloxona por parte de las EAPB del país, tal como está estipulado en los planes de beneficio para régimen contributivo y subsidiado.</p> <p>Para la población que no se encuentra afiliada a ningún régimen y frecuentemente presentan condiciones de marginalidad y estigma social, el Ministerio de Salud deberá, en los doce (12)</p>	<p>meses posteriores a la promulgación de la presente ley, garantizar mediante un decreto la disponibilidad de la Naloxona dentro de los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC), dándole un énfasis especial al ámbito ambulatorio y comunitario de este medicamento y su difusión dentro de las redes de consumidores de opioides del país.</p> <p>Artículo 10. Eventos masivos, venta y consumo de SPA. Las entidades territoriales deberán emitir normas sobre el manejo de servicios de reducción de riesgos y daños en relación con la celebración de eventos masivos como festivales musicales, conciertos, fiestas populares, verbenas, entre otros, que permitan la venta y consumo de sustancias psicoactivas legales como alcohol y cigarrillos. En ocasiones en que se haya identificado el uso de sustancias psicoactivas ilegales como cocaína, marihuana, éxtasis, entre otras, deben disponer de una campaña visible de reducción de riesgos y daños (consumo responsable) como pueden ser servicios de distribución de información y material pedagógico, zonas de recuperación, servicios de análisis de sustancias, entre otros. La reglamentación específica de estas normas estará a la disposición de las entidades territoriales.</p> <p>Artículo 11. Sensibilización en la Policía Nacional de Colombia. El Gobierno Nacional, al igual que las entidades territoriales mediante sus secretarías de seguridad, deberá emitir guías y emprender acciones concretas con la intención de concientizar a los integrantes de la Policía Nacional de Colombia sobre los derechos de las personas consumidoras.</p> <p>Los integrantes de la Policía Nacional de Colombia deberán poseer información general sobre los servicios y/o programas de reducción de riesgos y daños que estén disponibles en su área de operación. La información debe ser actual y relevante en términos del ámbito local. En sus interacciones con personas consumidoras, los integrantes de la Policía Nacional de Colombia deberán hacer lo posible por concientizar esta información.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II. Disposiciones sobre financiamiento y articulación</p> <p>Artículo 12. Reducción de riesgos y daños en los Planes Integrales Departamentales de Droga (PIDD). Los PIDD, o los documentos de política pública que los reemplacen, que se elaboren o actualicen posteriormente a la promulgación de esta ley, deberán incluir una sección dedicada exclusivamente a evaluar la situación de la entidad territorial en materia de reducción de riesgos y daños y ofrecer soluciones para incrementar la accesibilidad a estos servicios, al igual que generar conciencia sobre su disponibilidad e importancia en el respectivo departamento.</p> <p>Artículo 13. Se modifica el inciso primero del artículo 22 de la Ley 1849 de 2017 el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;">Artículo 22. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 (Ley de extinción de dominio), el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;">Artículo 91. Administración y destinación. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los</p>
<p>recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y el cuarenta por ciento (40%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria, <u>y otra parte a la financiación directa de Planes de Intervención Colectiva (PIC) en los municipios y/o distritos más afectados por el consumo problemático.</u></p> <p>Se exceptúan de estos porcentajes los predios rurales, los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y agotado lo allí ordenado, deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional.</p> <p>De igual forma, por razones de seguridad y defensa, se podrán destinar de forma directa y definitiva predios rurales por parte del administrador del Frisco al Ministerio de Defensa Nacional, para el desarrollo de proyectos de infraestructura de la Fuerza Pública y/o para el cumplimiento de sentencias judiciales, para la reubicación, movilización o traslado de las instalaciones destinadas a la Defensa y Seguridad previos estudios técnicos del Ministerio de Defensa. Su régimen de administración y destinación será reglamentado por el Presidente de la República, siempre en acatamiento de lo dispuesto en el inciso anterior.</p> <p>Los bienes destinados a la Fiscalía General de la Nación serán administrados a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes creado mediante Ley 1615 de 2013.</p> <p>En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambien por su equivalente en pesos colombianos, sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas.</p> <p>Una vez decretada la extinción de dominio de los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estos deberán ser entregados a la Gobernación Departamental, al igual que los rendimientos y frutos que se generen antes de la declaratoria de extinción del dominio.</p> <p>Estos bienes serán destinados prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal.</p>	<p>Cuando la Justicia Premial opere sobre bienes o recursos que puedan ser objeto de una de las destinaciones específicas establecidas en la Ley, en tratándose de la retribución, la sentencia anticipada, la negociación patrimonial por colaboración efectiva y la sentencia anticipada por confesión, a que se refieren los artículos 120, 133, 142A y 189A, de esta ley, el Juez de conocimiento, evaluará, con la eficacia de la colaboración, la afectación a la respectiva destinación específica y podrá retribuir al particular, afectado, titular o interesado, con la titularidad del derecho de propiedad de los bienes, según los porcentajes y límite establecidos en cada mecanismo de justicia premial establecidos en la presente ley. Los bienes de los que trata el presente inciso no estarán condicionados a los criterios previstos para los sujetos de reforma agraria, contemplados en la Ley 160 de 1994 y en sus normas compilatorias.</p> <p>Los bienes y recursos determinados en el presente artículo gozarán de la protección de inembargabilidad. Las medidas cautelares implementadas en los trámites de extinción serán prevalentes sobre cualquier otra y los Registradores de Instrumentos Públicos deberán darles prelación dentro del trámite del registro.</p> <p>La facultad para decidir sobre la destinación y distribución definitiva de los bienes que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, en los porcentajes establecidos en el inciso 1° del presente artículo, estará a cargo de las propias entidades. Del porcentaje correspondiente a la Rama Judicial, deberá privilegiarse la creación de juzgados de extinción de dominio.</p> <p>Parágrafo 1°. A partir de la fecha en que sea publicada la presente ley, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá adquirir pasivos con cargo a los recursos determinados en los porcentajes de qué trata el presente artículo, salvo que la entidad correspondiente así lo manifieste en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes en que se tome favorablemente esta determinación.</p> <p>Parágrafo 2°. En virtud de la presente ley se habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales pertinentes que permitan la asignación de los recursos a favor del nuevo administrador del Frisco.</p> <p>Parágrafo 3°. El administrador del Frisco tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración.</p> <p>Las autoridades de Policía locales, municipales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al Frisco.</p> <p>En el evento en que el administrador del Frisco ejerza la facultad de policía administrativa a través de las Alcaldías y Secretarías de Gobierno, las mismas deberán</p>

<p>proceder a asignar la Inspección de Policía, para ello contarán con un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación del administrador. En igual término los inspectores estarán obligados a fijar, practicar y culminar la diligencia. El incumplimiento injustificado de los anteriores términos estará sujeto a la sanción disciplinaria correspondiente. La presentación de oposiciones no suspenderá la práctica de la diligencia”.</p> <p>Parágrafo 4°. Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación, en los plazos que defina el Gobierno Nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Se excluyen de esta previsión los bienes a que se refiere el artículo 144 de la presente ley.</p> <p>Capítulo III. Representación y participación de las personas consumidoras.</p> <p>Artículo 14. Participación de la población objetivo. Todos los programas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas deberán llevarse a cabo con la consulta y participación de la población objetivo de dicho programa. Representantes de la población objetivo del programa deberán estar incluidos, por lo menos, en las fases de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de cualquier programa de reducción de riesgos y daños realizado a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. La determinación de la población objetivo deberá considerar los tipos de consumidor (experimental, recreativo, habitual, etc.) descritos en el documento técnico del Ministerio de Salud bajo el nombre de “La prevención y la mitigación en manos de los y las jóvenes segunda edición”, o el que lo actualice.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Salud deberá reglamentar, en un término máximo de seis (6) meses después de expedida la presente ley, el procedimiento de consulta y participación de la población objetivo a la que se refiere el presente artículo.</p> <p>Artículo 15. Órgano de sociedad civil. Se establece la creación del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas, un órgano colegiado asesor, compuesto por miembros expertos e idóneos de la sociedad civil y adscrito al Ministerio de Justicia. El objetivo principal del Consejo será asesorar, desde la perspectiva de la sociedad civil, al Gobierno Nacional sobre las directrices y medidas en materia de política de drogas de carácter ejecutivo, al igual que los proyectos de ley y actos legislativos que cursen por el Congreso de la República.</p> <p>Entre los miembros del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas estarán los directores y directoras de centros de estudio universitarios dedicados al estudio de problemáticas relacionadas al consumo de sustancias psicoactivas o sus delegados, así como los representantes legales de Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas, cuyo objeto social sea el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas y la reducción de riesgos y daños. Deberán ser</p>	<p>centros de estudio constituidos mediante una universidad acreditada en Colombia y con una fuente de financiación clara, al igual que organizaciones debidamente acreditadas y contando con experiencias exitosas en el desempeño de sus labores.</p> <p>Son funciones del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Emitir conceptos no vinculantes a iniciativas legislativas y ejecutivas en materia de política de drogas. 2. Recomendar al Ministerio de Justicia y el Derecho, al igual que el Ministerio de Salud y Protección Social, la elaboración o contratación de estudios que sean considerados necesarios para la gestión efectiva del Estado en materia de política de drogas. 3. Presentar ternas de tres individuos para la selección de un actor que actuará como representante de los ciudadanos consumidores en órganos del Estado. 4. Preparar proyectos de ley en materia de política de drogas que podrán ser presentados ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, al igual que El Ministerio de Salud y Protección Social. 5. Servir como un órgano asesor desde la perspectiva de la sociedad civil en la creación de iniciativas legislativas del Gobierno Nacional en torno a política de drogas. <p>Parágrafo 1. Los miembros de este órgano no recibirán remuneración alguna. Sus reuniones se podrán sostener de manera virtual y sus actas deben ser públicas.</p> <p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, deberá, en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedir el decreto reglamentario para el funcionamiento y composición del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas. Dicho decreto deberá contener el carácter del Consejo, su naturaleza orgánica y los términos de su integración a la administración pública en concordancia con lo dispuesto en la Ley 498 de 1998.</p> <p>Artículo 16. Representación en las entidades territoriales. Los consejos seccionales de estupefacientes, al igual que los comités departamentales de droga, deberán incluir dentro de sus miembros a por lo menos un (1) actor que represente a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas de dicha entidad territorial. Este actor podrá ser un individuo idóneo calificado o un representante de una organización de sociedad civil acreditada.</p> <p>Parágrafo. El actor denominado como el representante de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas será escogido por parte de los consejos seccionales y los comités departamentales de una terna de tres individuos que será presentada por el Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas.</p>
<p>Capítulo IV. Medidas para fortalecer la reducción de riesgos y daños desde el Gobierno Nacional</p> <p>Artículo 17. Informe de progreso anual. La Superintendencia Nacional de Salud deberá presentar un informe anual ante la comisión Séptimas de Senado y Cámara, detallando el progreso del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, al igual que las EAPB, en incrementar la conciencia, disponibilidad, accesibilidad y calidad de la oferta de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daños. El primer informe deberá ser presentado dieciocho meses (18) contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El informe deberá contener una sección explorando los obstáculos más pertinentes, tanto institucionales como sociales, que enfrentan los consumidores al intentar acceder a estos servicios.</p> <p>Artículo 18. Promoción proactiva de la reducción de riesgos y daños en la salud pública. Con el objetivo de remediar el problema de la marginalización social de las personas consumidoras y ofrecer un punto de entrada efectivo a la oferta institucional en salud, las entidades territoriales, a través de sus secretarías de salud y con el apoyo del Gobierno Nacional, adelantarán el diseño e implementación de iniciativas encaminadas a la distribución de servicios básicos de reducción de riesgos y daños para personas consumidoras ocultas. Estas iniciativas serán específicamente diseñadas con el objetivo de llegar a aquellos consumidores problemáticos con baja funcionalidad social que no son visibilizados por el sistema de salud.</p> <p>Parágrafo 1. Sin perjuicio de que el diseño e implementación de las iniciativas esté a cargo de las entidades territoriales, estas deberán aplicar los lineamientos técnicos del Ministerio de Salud y Protección Social para la prestación de servicios de reducción de riesgos y daños en el país.</p> <p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional deberá incluir al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) y demás organizaciones reconocidas en la materia en este proceso, con el fin de crear iniciativas las cuales tomen en consideración la amplia información sobre el comportamiento y naturaleza de los consumidores en el contexto colombiano.</p> <p>Parágrafo 3. Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo Frisco para la financiación de este programa.</p> <p>Parágrafo 4. Un porcentaje de los recursos tributarios territoriales derivados de la venta del alcohol y el tabaco, el cual será determinado por las entidades territoriales, podrá ser apropiado por las secretarías departamentales y/o municipales de salud para la elaboración de estas iniciativas.</p> <p>Artículo 19. Campañas de reducción de estigma social. El Gobierno Nacional deberá elaborar campañas mediáticas y publicitarias de impacto nacional que tengan el objetivo de reducir el estigma social y las barreras de acceso a los servicios que requieren las personas consumidoras de SPA y promocionar la adopción de políticas de reducción de riesgos y daños por parte de</p>	<p>consumidores problemáticos, especialmente aquellos que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad y marginalidad, tal como lo son las personas en situación de calle y los usuarios de drogas por vía de administración intravenosa.</p> <p>Parágrafo 1. Estas campañas deberán centrarse en (1) reconocer la humanidad de las personas consumidoras problemáticas, (2) reconocer distintas situaciones de vulnerabilidad, (3) afirmar los peligros asociados al consumo problemático de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, al igual que prácticas altamente riesgosas para la salud pública como el uso de inyecciones intravenosas y finalmente, (4) incentivar a los consumidores a hacer uso de la oferta institucional del Estado en superación del consumo y reducción de riesgos y daños para mejorar su estado de salud.</p> <p>Parágrafo 2. La elaboración de estas campañas deberá hacer uso de información sobre la naturaleza del consumo oculto en Colombia propiciada por el ODC y otras instituciones de la sociedad civil y de similar carácter con el fin de alcanzar al mayor número de consumidores problemáticos posibles.</p> <p>Parágrafo 3. Se autoriza el uso de recursos del Fondo Frisco para la elaboración de estas campañas.</p> <p>Artículo 20. Consumo menos riesgoso de sustancias psicoactivas. Autorizar al Gobierno Nacional la potestad de crear “Centros de análisis de sustancias psicoactivas de tipo móvil o punto fijo” en áreas de alta circulación turística, barrios de vida nocturna, eventos masivos, zonas con confluencia de consumidores recreativos y problemáticos, y otros lugares donde se determinen necesarios por la confluencia de la venta y consumo de SPA, con el fin de reducir el riesgo y daño químico de intoxicación por adulterantes y suplantadores vía la administración de análisis de sustancias psicoactivas y servicios adicionales en reducción de riesgos y daños.</p> <p>Parágrafo 1. La operación de estos centros podrá ser administrada por el Ministerio de Salud, las entidades territoriales o mediante organizaciones de la sociedad civil, legalmente constituidas y debidamente acreditadas ante el Fondo Nacional de Estupefacientes, previamente seleccionadas por las entidades territoriales o el Ministerio de Salud. Bajo cualquier modalidad estarán bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional de Salud.</p> <p>Parágrafo 2. Los centros de análisis de punto fijo y tipo móvil podrán ofrecer sus servicios de manera gratuita si son financiados por el Gobierno Nacional o las entidades territoriales, alternativamente podrán cobrar por el servicio si no cuentan con esta financiación.</p> <p>Parágrafo 3. Los centros de análisis de punto fijo y tipo móvil podrán hacer uso de las nuevas tecnologías de información para socializar sus mensajes, jornadas y ubicación</p> <p>Parágrafo 4. Las secretarías municipales o departamentales que se encuentren sin un inmueble adecuado para la operación del centro podrán requerir ante la Sociedad de Activos Especiales la liberación de un inmueble para dicho espacio.</p>

Parágrafo 5. Un porcentaje de los recursos tributarios territoriales derivados de la venta del alcohol y el tabaco, el cual será determinado por la entidad territorial, podrá ser apropiado por las secretarías departamentales y/o municipales de salud para la creación de estos centros de análisis.

Parágrafo 6. Los servicios de análisis de sustancias deberán entregar informes semestrales al Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia para unificar información sobre el comportamiento a nivel nacional y enfocar las acciones en salud pública del Gobierno Nacional.

Artículo 21. Características de los Centros de análisis. La distinción entre centros de tipo móvil y punto fijo se rige así:

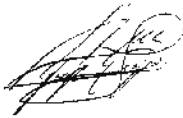
Los centros de análisis de sustancias psicoactivas de tipo móvil se caracterizan por desplazar el personal calificado que realiza el análisis hacia distintos lugares donde sus servicios puedan estar en alta demanda. Adicionalmente, estos centros también podrán distribuir material pedagógico. La naturaleza de la atención es calificada pero no personal o integral y su horario será variante.

Los centros de análisis de sustancias psicoactivas de punto fijo se ubican siempre en el mismo lugar y mantienen horarios fijos. Se caracterizan por brindar una gama de servicios más extensa y una atención más personalizada e integral en reducción de riesgos y daños. Aunque pueden atender a cualquier tipo de consumidor, estos centros están orientados hacia los consumidores problemáticos con bajo funcionamiento social y tienen una importante función de referir consumidores hacia la oferta institucional en salud.

Parágrafo. La implementación de estos centros deberá conllevar un sistema de alertas tempranas y de compartimiento de información con otras autoridades de salud pública y política de drogas del país.

Artículo 22. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Sinceramente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

 JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara Bogotá D.C.
 Harry Giovanni González García Representante a la Cámara	 Iván Marulanda Senador de la República
 Luis Fernando Velasco Chaves Senador de la República	 José Daniel López Representante a la Cámara por Bogotá

 GABRIEL SANTOS GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	 Temistocles Ortega Narváez Senador de la República
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta	 MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá
 NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara por Santander	 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara

 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá	 DAIRA GALVIS MENDEZ Senadora de la República
 AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL	 Alexander López Maya Senador de la República
 JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara por Antioquia	 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara por el Departamento del Cauca



NORMA HURTADO SÁNCHEZ

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel; permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

ARTICULO 2. Cuando en los programas de atención integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan tenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.

ARTICULO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.

PARAGRAFO 1. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.

PARAGRAFO 2. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

PARAGRAFO 3. En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañaran la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.

PARAGRAFO 4. El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.

ARTICULO 4. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3º de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.

ARTICULO 5. Evaluaciones de desempeño: Para realizar la evaluación de desempeño enunciada en el artículo 3 se clasifican en competencias funcionales y comportamentales, las funcionales representan el 70 de la evaluación, las comportamentales el 20 y la autoevaluación el 10.

La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresara en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:

- a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos
- b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos
- c. Aceptable: 60 y 69 puntos
- d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos

PARÁGRAFO 1. Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

PARÁGRAFO 2. Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizara el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.

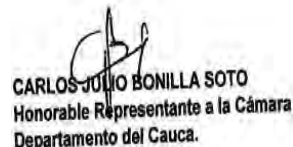
PARÁGRAFO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio diseñaran un protocolo documental en el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; período evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.

ARTICULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Representante a la Cámara
Partido Colombia Renaciente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Honorable Representante a la Cámara
Departamento del Cauca.



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

 <p>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara Partido de la U</p>  <p>JORGE ENRIQUE BENEDETTI M. Representante a la Cámara por Bolívar</p>  <p>ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO Representante a la Cámara Dpto Cesar</p>  <p>JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>  <p>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE NARIÑO</p>  <p>ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO Representante a la Cámara</p>  <p>JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Liberal</p>  <p>MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Conservador</p>	 <p>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Santander Partido COMUNES</p>  <p>JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander</p>  <p>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Partido COMUNES</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA CONTINUIDAD DEL TALENTO HUMANO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN TODAS SUS MODALIDADES, QUE SE FINANCIEN CON RECURSOS PÚBLICOS DE CUALQUIER NIVEL"</p> <p style="text-align: center;">OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley busca establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca vinculado y así garantizar la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral a las niñas y a los niños beneficiarios de dichas modalidades.</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano, pues en ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, las cuales determinarán un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas sensorio-perceptivas y motoras que serán de base de toda una vida¹.</p> <p>Los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo del ser humano, debido a que las experiencias tempranas perfilan la arquitectura del cerebro y diseñan el futuro comportamiento. En esta etapa el cerebro experimenta cambios fenomenales: crece, se desarrolla y pasa por periodos sensibles para algunos aprendizajes, por lo que requiere de un entorno con experiencias significativas, estímulos multisensoriales, recursos físicos adecuados, pero, principalmente, necesita de un entorno potenciado por el cuidado, la responsabilidad y el afecto de un adulto comprometido.²</p> <p>Es así como, la Primera Infancia marca el periodo más significativo en la formación del individuo, puesto que en ella se estructuran las bases del desarrollo y de la personalidad sobre las cuales las sucesivas etapas se consolidan y se perfeccionan. Las investigaciones acerca del desarrollo del cerebro (Gazzaniga, 2002) han demostrado que es justamente en la primera infancia donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores</p>	<p>como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva entre otras.³</p> <p>Primera Infancia</p> <p>Conforme al artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Colombia asume la primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de Infancia y la Adolescencia. Siendo derechos impostergables de la primera infancia la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.</p> <p>Desarrollo Integral</p> <p>Es un proceso complejo y de permanentes cambios, de tipo cualitativo y cuantitativo, a través del cual los seres humanos estructuran progresivamente su identidad y autonomía. No sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todas las niñas y los niños, sino que se expresa en particularidades de cada uno de acuerdo con los contextos donde transcurren sus vidas, teniendo en cuenta los entornos establecidos en la política: Hogar, Salud, Educativo y Espacio Público.⁴</p> <p>Protección Integral</p> <p>Comprende el ejercicio del reconocimiento de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.</p> <p>Educación Inicial</p> <p>Se define la educación inicial como un derecho impostergable de la primera infancia, que se constituye en elemento estructurante de una atención integral y que busca potenciar, de manera intencionada, el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo, al mismo tiempo, las interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado.⁵</p> <p>En la educación inicial, las niñas y los niños aprenden a convivir con otros seres humanos, a establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos, diferentes a los de su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más</p>
--	---

¹ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

² OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

³ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

⁴ Ley 1804 del 2 de agosto de 2016, artículo 4.

⁵ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

<p>autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, participes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país.⁶</p> <p>Se trata de un momento, en la primera infancia, en el que aprenden a encontrar múltiples y diversas maneras de ser niñas y niños mientras disfrutan de experiencias de juego, arte, literatura y exploración del medio, que se constituyen en las actividades rectoras de la primera infancia. Dichas actividades tienen un lugar protagónico en la educación inicial, dado que potencian el desarrollo de las niñas y los niños desde las interacciones y relaciones que establecen en la cotidianidad.⁷</p> <p>De tal forma, la educación inicial se concibe como un proceso educativo, pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, arte, la literatura y la exploración del medio con la participación de la familia como actor central de dicho proceso.⁸</p> <p>Las modalidades de educación inicial tienen como propósito central atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia. Lo anterior, se logra a través de la participación de un talento humano idóneo cuya función está centrada en planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y las niñas, así como generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niño y niña como sujeto integral, activo y participe de su proceso de desarrollo en coherencia con los fundamentos de política de primera infancia y aquella propia de las comunidades étnicas.⁹</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presta el servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a los niños y niñas de primera infancia a través de tres modalidades: la modalidad familiar, la modalidad comunitaria y la modalidad institucional.</p> <p>Modalidad Familiar</p> <p>Se agrupan por sus características en la forma de prestación del servicio FAMI y Desarrollo en Medio Familiar. Busca promover el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción hasta los dos años, a través de procesos pedagógicos como formación y acompañamiento a familias, cuidadores y mujeres gestantes; adicionalmente adelanta</p> <p>⁶ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial. ⁷ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial. ⁸ Ley 1098 de 2006. ⁹ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0. 30/10/2014</p>	<p>acciones de articulación interinstitucional y fortalecimiento de la gestión para la garantía, seguimiento y promoción de derechos.</p> <p>La modalidad se centra en el fortalecimiento de las interacciones enriquecidas y afectivas de niñas y niños entre cero y dos años de edad con sus familias o cuidadores, para potenciar su desarrollo integral.</p> <p>Modalidad Comunitaria</p> <p>Incluye dos nuevos servicios: las Unidades Básicas de Atención Itinerantes UBAS y Unidades Básicas de Atención Fijas. UBAS. Se plantea como un escenario de acogida para niñas y niños menores de cinco años, mujeres gestantes, niñas y niños menores de seis meses lactantes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, incluyendo sus familias y cuidadores; esta modalidad se basa en la amplia experiencia de los hogares comunitarios de bienestar y asume su énfasis en lo comunitario.¹⁰</p> <p>Modalidad Propia o intercultural</p> <p>Responde al Decreto 1953 de 2014, el cual tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, entre tanto se expida la ley del que trata el artículo 329 de la Constitución Política. La modalidad propia en territorios étnicos y rurales se estructura desde la Política de Estado para el desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, como una apuesta de Educación Inicial en el marco de la atención integral con enfoque diferencial, que promueve la garantía de derechos a niñas y niños en primera infancia a través de saberes y prácticas colectivas que promueven el desarrollo integral de las niñas y los niños y fortalecen la identidad cultural de las comunidades.¹¹</p> <p>EAS- Entidades Administradoras del Servicio</p> <p>Son parte vital del proyecto de ley, puesto que se conciben como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.¹²</p> <p>Modalidad Institucional</p> <p>Constituye la agrupación de los servicios, teniendo en cuenta las características operativas, técnicas e integralidad. Funciona en espacios especializados para atender a niñas y niños en primera infancia, así como a sus familias o cuidadores, se prioriza la atención de las niñas y niños desde los dos (2) años hasta menores de cinco (5) años, o hasta su ingreso al grado transición.</p> <p>¹⁰ LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA ¹¹ LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA ¹² LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA</p>
<p>En virtud de que la mujer se convierte en parte activa en el aporte económico de la familia y de la situación de madres cabeza de hogar, se genera la necesidad por parte del Estado de tomar acciones que vayan en caminadas al cuidado y protección de la primera infancia.</p> <p>En la década de los 70 se establecieron los Centros Comunitarios para la Infancia, posteriormente los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) y finalmente el reconocimiento de los Hogares Lactantes y Preescolares y la creación de los Hogares Infantiles, todos estos servicios institucionales al cuidado y a la protección de los niños y niñas menores de 5 años.¹³</p> <p>Para el año 2006, la situación de las familias no sólo no cambió, sino que aumentó la inserción de la mujer en el mercado laboral, teniendo una participación cercana al 46% y en las zonas urbanas llegando al 75% del total de la población. Esto nos indica que los servicios de cuidado de los niños y niñas de primera infancia tienen una demanda creciente.</p> <p>No obstante, es importante señalar que estos servicios, que surgieron en sus inicios como cuidado, ahora han trascendido a otro nivel en el cual la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia los concibe como servicios de educación inicial y cuidado, en donde además de responder a las distintas demandas de la familia, existe un interés superior centrado en el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia.¹⁴</p> <p>Encontramos entonces que las modalidades institucionales funcionan en espacios especializados para atender a los niños y niñas en la primera infancia y sus familias y/o cuidadores, de manera prioritaria a los niños y niñas entre los dos años y hasta menores de 5 años y/o hasta su ingreso al grado de transición. Con la posibilidad de atender a niños y niñas entre los 6 meses y los dos años de edad.</p> <p>Con base en la estrategia de cero a siempre se crean las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), las cuales son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.</p> <p>El ICBF y las demás entidades gubernamentales que tengan a su cargo programas de primera infancia, conforme a la normatividad vigente están facultados para celebrar contratos para brindar este servicio público.</p> <p>De esta forma se celebran contratos con entidades sin ánimo de lucro tales como Asociaciones de Padres de Familia, Cooperativas, Organizaciones Comunitarias y de Grupos Étnicos reconocidos por el Decreto 1088 de 1993 por el Ministerio del Interior (Cabildos Indígenas, Asociaciones de Cabildos, autoridades y consejos comunitarios, entre otros) ONG, Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, Confesiones Religiosas, entre</p> <p>¹³ Lineamiento de Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006). Bogotá, Colombia ¹⁴ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0. 30/10/2014</p>	<p>otras, con fines de interés social y de utilidad pública, de reconocida solvencia moral, con experiencia y capacidad técnica, jurídica, administrativa y financiera.</p> <p>CDI- Centro de Desarrollo Infantil</p> <p>Son espacios amplios, construidos o adecuados para atender por diferentes aulas o niveles a las niñas y los niños según sus edades. Están diseñados para atender aproximadamente desde 100 hasta 600 usuarios, siendo un servicio donde los padres de familia y cuidadores pueden llevar a niñas y niños durante 220 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas. La atención se presta de manera gratuita y se brinda refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales, es decir, reciben los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño</p> <p>El Centro de Desarrollo Infantil – CDI - surge en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre como una apuesta de educación inicial conducente a la atención integral de niños y niñas menores de 5 años, en condición de vulnerabilidad. Su diseño se basa en la experiencia de los Hogares Infantiles y otras modalidades institucionales tradicionales del ICBF. Así mismo, toma elementos de la modalidad institucional del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia – PAIPI, desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, y otras experiencias locales como las de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y Buen Comienzo en Medellín.¹⁵</p> <p>HI- Los Hogares Infantiles</p> <p>Este servicio se presta en instalaciones del ICBF, de las alcaldías, gobernaciones u operadores, denominados Entidades Administradoras del Servicio (EAS). Cuenta con una capacidad de atención que pueden ser menos o pueden ser más, lo cual depende de la estructura física, las condiciones del territorio y los acuerdos financieros con los operadores. Allí niñas y niños reciben atenciones durante 210 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas diarias; las familias hacen un aporte económico al hogar, el cual se determina según los ingresos de los padres o acudientes. Los usuarios reciben refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales con el objetivo de recibir los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño.</p> <p>Los Hogares Infantiles- HI- están dirigidos a los niños y niñas menores de 5 años hijos de familias trabajadoras vulnerables y los hijos de familias en situación de desplazamiento forzado, entre otras.¹⁶</p> <p>Conforme al Manual Operativo, expedido por el ICBF, para la modalidad Institucional se establece que para la prestación del servicio en los CDI y HI, las EAS se deben conformar</p> <p>¹⁵ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0. 30/10/2014 ¹⁶ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0. 30/10/2014</p>

unos equipos de trabajo funcionales, multidisciplinarios y con excelentes capacidades profesionales y personales, ya que es un componente fundamental en el desarrollo de la calidad del servicio, "pues del equipo de talento humano depende la implementación de los demás componentes del servicio, por lo tanto se requiere de una clara identificación de competencias y habilidades con las que deben contar cada una de las personas, de acuerdo con los cargos o roles que desempeñan".¹⁷

Como se menciona en el Proyecto de ley, se cuentan con las herramientas jurídicas y técnicas para que el desarrollo de la primera infancia sea en un éxito en nuestros niños y niñas, pero en la realidad no se ve tan eficiente como se espera, debido a que al momento de prestar esta atención, en la política de educación, los que hacen parte de la formación de estos niños y niñas no cuentan con las garantías laborales que le permitan tener una estabilidad laboral que puedan seguir un proceso continuo con sus educandos.

Ya ha sido objeto de investigación y así se ve en los informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontramos como factor de éxito común de todos ellos el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia; esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado.¹⁸

Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia donde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños "hacen", "saben" y "pueden hacer"; esta línea les posibilita escoger la ruta a seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo.¹⁹

Para promover y facilitar el desarrollo cognitivo, socio emocional, su salud y estado nutricional a través de los maestros adecuados con calidades excepcionales con la capacidad de facilitar y estimular los aprendizajes con continuidad.

Se encuentra entonces que en el proyecto se manifiesta que la problemática radica en el hecho que las entidades públicas que tienen a su cargo programas de primera infancia, al contratar con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), estos a su vez contratan un Talento Humano que inicia el proceso con los niños y niñas de los Hogares Infantiles y CDI, pero en el transcurso de este proceso se puede ver interrumpido debido a la no contratación de la EAS, ya que si este no se le da la continuidad por algún motivo, el talento

¹⁷ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL VERSION 1.0, 30/10/2014
¹⁸ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM
¹⁹ Desarrollo infantil y competencias del desarrollo humano- Ministerio de Educación.

humano que venía con el proceso inicial también es cambiado por la nueva contratación de la EAS; lo que está trayendo consigo que los niños y niñas no puedan tener una atención continua y se cierren procesos educativos, igualmente el docente no puede tener una mayor capacitación y nivel educativo ya que su contratación siempre estará sujeta a la relación contractual de la entidad estatal y la EAS, y nunca por sus calidades como profesional que ya ha creado un vínculo en el proceso con los niños y niñas.

Esta situación de inestabilidad laboral se pudo ver con el caso del ICBF y el sindicato de trabajadores de las instituciones públicas y privadas dedicadas a la Educación y atención a la niñez- SINTRAHOINCOL-, cuando el 14 de Julio de 2016, realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en Acta:

... "4. El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.

5. El ICBF garantizará en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento que, por causas justas contempladas en la normatividad laboral vigente, algunos trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados."

Dicho acuerdo no ha sido cumplido por parte del ICBF, ya que nunca en el mencionado contrato de aporte se adiciono la cláusula que permitiera la estabilidad laboral a los trabajadores de los Hogares Infantiles, situación que se vio reflejada en el Hogar Infantil Los Ositos de la ciudad de Cali, en el mes de agosto de 2018, en donde después de cambiar a la Junta de Padres por una EAS, esta manifestó su deseo de no dar continuidad al personal de talento humano, desconociendo los procesos que se llevaban con los niños y niñas de primera infancia y las situaciones específicas de muchos trabajadores que se encontraban en estado de embarazo, pre pensionables, etc. Situación similar ocurrió en la ciudad de Yumbo, en donde a una trabajadora en estado de embarazo fue despedida bajo el argumento que la nueva EAS, no asumiría la estabilidad laboral de esta madre gestante, desconociéndose de esta manera la protección que esta madre trabajadora.

Al preguntar al ICBF sobre el incumplimiento del mencionado acuerdo, la entidad señaló, entre otros aspectos, que: "cobra relevancia respecto de disponer con el talento humano adecuado, y para ello, se considera como prioridad dar continuidad a los agentes educativos que vienen trabajando, con el propósito de capitalizar su conocimiento y experiencia en los temas de primera infancia, permitiendo seguir avanzando en el mejoramiento de la atención de las niñas y los niños en el territorio nacional."

En la actualidad con las Madres o Padres Comunitarios, a través de los lineamientos que expide el ICBF, (Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la atención a la Primera Infancia) se establecen una serie de requisitos para ser seleccionado como madre

o padre comunitario, así como para perder esta calidad; pero no contempla la protección o procedimiento para el talento humano de los HI y CDI, quienes ya como mencionamos en anteriores oportunidades han visto que no se les garantiza una estabilidad laboral y que se priorice el proceso educativo de los niños y las niñas, por el contrario se les incumple los acuerdos previamente firmados con el Sindicato para el caso de los Hogares Infantiles, así las cosas se hace necesario llevar este tema a una reglamentación de orden legal, ya que no ha sido posible que de forma autónoma se realice una protección por las entidades gubernamentales que manejan la atención a la primera infancia en nuestro País.

Así mismo, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en educación, Colombia aún no alcanza las cifras promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las pruebas Pisa, las cuales miden el rendimiento académico de estudiantes de 15 años en comprensión de lectura, matemáticas y ciencia. De los 79 países evaluados, Colombia se ubicó en el puesto 58. Expertos en el tema coinciden en que uno de los factores que no le han permitido a Colombia tener mejores resultados en dichas pruebas, es la falta de capacitación de docentes, además de la distribución desigual de los docentes en las escuelas, sobre todo en las zonas rurales en donde hay menos profesores de planta e incluso algunos de ellos no son profesionales.

Después de varios meses de trabajo, iniciados en febrero del año 2019, el Gobierno Nacional recibió el informe de recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios, el día 05 de diciembre, el cual busca crear una hoja de ruta para el desarrollo social y educativo del país; dentro de dicho informe, se manifiesta que "la universalización de la atención integral de 0 a 5 años y de la educación secundaria y media con altos niveles de calidad demanda la formación de un número considerable de maestros"; y se propone la creación de un Instituto Superior de Investigación en Educación y Alta Formación de Maestros, con el fin de formar "los nuevos maestros de la niñez". Con esto se evidencia la necesidad de replantear y fortalecer el sistema de formación docente del país; siendo esencial ofrecer a los profesores mecanismos para que continúen con sus estudios y obtengan así una mejor capacitación, lo cual se logra también con el otorgamiento de estabilidad laboral a los mismos.

Formación del talento humano de las modalidades de atención integral a la primera infancia

En informe remitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se señaló que la entidad adelanta procesos de formación y cualificación dirigidos a madres/padres comunitarios, agentes educativos, equipo psicosocial, profesionales de salud y nutrición y coordinadores de Unidades de Servicio (UDS), orientados a enriquecer las prácticas pedagógicas que se adelantan con las niñas y los niños, así como los componentes del servicio. Adicionalmente, indicó que en razón de dichos procesos se ejecutaron los siguientes recursos, desde el año 2012 al año 2020:

Tabla 1. Ejecución de recursos procesos de formación y cualificación 2012 – 2020

Vigencia	Valor ejecutado
2012	\$6.244.000.000
2013	\$20.521.000.000
2015	\$6.886.781.485
2016	\$29.929.394.009
2017	\$3.378.260.381
2018	\$15.488.584.052
2019	\$22.711.016.558
2020	\$94.597.223.012

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Así mismo, el ICBF manifestó que del auto reporte de cumplimiento del acuerdo de gestión de los directores regionales del ICBF, relacionado con el seguimiento a los procesos de cualificación como valor técnico agregado, se obtuvo la siguiente información correspondiente a la vigencia 2020:

Tabla 2. Recursos invertidos para la formación y cualificación del talento humano vigencia 2020

Departamentos	Inversión reportada por las Regionales	No. de personas cualificadas como VTA en el marco de los contratos de aporte
Amazonas	\$251.051.785	122

Antioquia	\$502.664.060	501
Arauca	\$227.104.991	354
Atlántico	\$4.693.029.287	9187
Bogotá	\$229.382.852	378
Bolívar	\$2.096.928.771	4065
Boyacá	\$773.910.486	823
Caldas	\$465.014.442	655
Caquetá	Valor agregado de cualificación del talento Humano 2.0%	577
Casanare	\$515.305.873	357
Cauca	\$64.524.060	1988
Chocó	\$1.327.803.486	3928
Córdoba	\$133.764.754	1245
Guaviare	\$299.784.146	252
Huila	\$761.308.697	878
La Guajira	\$2.579.638.332	3.381
Magdalena	\$2.116.709.506	6026
Meta	\$705.120.603	853
Nariño	\$1.951.487.568	2363
Norte de Santander	\$639.766.167	1956
Putumayo	\$35.102.557	156
Quindío	\$343.549.827	547
Risaralda	\$468.788.651	986
San Andrés y Providencia	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con cualificación como VTA	
Santander	\$829.625.580	3666
Sucre	\$2.357.923.180	2660
Tolima	\$1.088.116.180	2315
Valle del Cauca	\$2.998.386.918	4065
Vaupés	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con	

Departamentos	Inversión reportada por las Regionales	No. de personas cualificadas como VTA en el marco de los contratos de aporte
Vichada	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con cualificación como VTA	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia

De igual forma, agrega información, vigencia por vigencia, de los procesos de formación y cualificación adelantados en cada una de las entidades vinculadas al ICBF:

Tabla 3. Procesos de formación y cualificación vigencias 2012 y 2013

Entidad Aliada	Nombre del Programa	No. Conviento	Vigencia	Aporte (CBF (Cifras en millones de pesos)
Colsubsidio	Técnico en Atención Integral a la Primera Infancia	1747	2012	2.000
Colsubsidio	Licenciatura en Pedagogía Infantil	3331	2013	11.498
Colsubsidio	Uniminuto	1286	2013	188
Iberoamericana	a	1056		59,4
Fundalectura	Mincultura	1709	2012	145,6
Fundalectura	Fundación Rafael Pombo	1212	2012	4.244
Fundación Carvajal	Diplomado Fiesta a la Lectura	1269	2013	8.630

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 4. Procesos de formación y cualificación vigencia 2015

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación Infancia y Desarrollo	Cualificación con UDS y EAS	104	\$6.886.781.485
	Fortalecimiento a la calidad de EAS y UDS	931	
	Taller de cualificación a EAS y UDS	156	
Fundación Carulla	Atención integral a la primera infancia	6	2.357
	Entre relaciones e interacciones se construye educación	1	
	Gestión y liderazgo	405	
Fundación Carvajal	Fiesta de la lectura	1.167	
Fundación Círculo Abierto	Diplomado de cualificación en actividades rectoras de la primera infancia	614	701
	Diplomado Fiesta de la lectura etapa 2	1	
	Programa de cualificación retos y posibilidades de la educación inicial "descentrar la mirada"	494	
Fundación FES	Cualificación de agentes educativos programa cuidararte	2.106	
Fundación para el fomento de la lectura - Fundalectura	Fiesta de la lectura	1.524	
Fundación Rafael Pombo	Fiesta de la lectura	1.140	
Fundación Saldarriaga Concha	Implementación del modelo de mejores prácticas para el fortalecimiento en resiliencia y reconciliación para niños y niñas en primera infancia, que promuevan una sociedad para todos.	251	
Fundación Universidad del Norte	Diplomado en educación y desarrollo psicoafectivo de la primera infancia	1.510	
Fundación Universitaria Monseñor	Referentes técnicos de la educación inicial	612	

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Referentes técnicos de la educación inicial	783	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 5. Procesos de formación y cualificación vigencia 2016

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Valor total	No de contratos/convios
Aetotu- Fundación Carulla	Alianza 2016 fortalecimiento	526	\$10.730.188.936	1297/2016
Aldeas Infantiles SOS Colombia		292		
Fundación Plan		183		
Corporación Infancia y Desarrollo		768		
Corporación Juego y Niñez		261		
Corporación Universitaria Iberoamericana	Especialización en desarrollo integral de la infancia y la adolescencia	50	\$1.859.847.000	921/2016
	Licenciatura en pedagogía infantil	523		
Corporación Universitaria Minuto De Dios	Licenciatura en pedagogía infantil	332	\$863.105.100	969/2016
Corporación Universitaria Minuto De Dios	Licenciatura en pedagogía infantil	297	\$509.387.450	968/2016
Fundación Carvajal	Técnico en programa saberes	300	\$2.847.241.723	1538/2016
Fundación Universidad del Norte	Programa en desarrollo psicoafectivo y educación emocional	815	\$2.850.000.000	1031/2016
	Programa en desarrollo psicoafectivo y	315		

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Valor total	No de contratos/convenio
Fundación Universitaria Monserrate – UNIMONSERRATE	Programa en desarrollo, educación y recuperación psicoafectiva	143	\$1.000.657.400	1007/2016
	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral	904		
Universidad Pedagógica Nacional	Fiesta de la lectura – leer es mi cuento: promoción de lectura y desarrollo de lenguajes y expresiones artísticas	6521	\$8.795.800.000	1459/2016
Universidad Tecnológica de Pereira - UTP	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial	181	\$473.168.400	994/2016

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 6. Procesos de formación y cualificación vigencia 2017

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Alcaldía Barranquilla	Promoción del desarrollo integral de la primera infancia	1459	n.d*
Alcaldía de Medellín	Aprendiendo a cuidarme	249	n.d*
	Aprendiendo a cuidarme 2	188	n.d*
	Atención inclusiva	56	n.d*
	Neuroeducación	252	n.d*
CRUZ ROJA	Gestión del riesgo y primeros auxilios	31	\$32.114.760
EAS	Plan de Cualificación EAS	8034	n.d*
Fundación Carvajal	Estrategias pedagógicas	1213	n.d*

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Fundación Universitaria Iberoamericana	Técnico saberes	700	\$1.216.194.700
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA	Licenciatura en pedagogía infantil	435	\$321.847.800
UNIMINUTO	Cualificación convenio interadministrativo	1094	n.d*
UNIMINUTO	Licenciatura en pedagogía infantil	269	\$205.027.030
UNIMINUTO SANTANDER	Licenciatura en pedagogía infantil	146	\$25.478.584
Universidad del Norte	Pisotón	996	\$1.394.400.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Licenciatura en pedagogía infantil	149	\$122.596.902

* Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano
Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 7. Procesos de formación y cualificación vigencia 2018

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Antioquia 1056	Atención integral a la Primera Infancia	303	n.d*
Antioquia 896	Atención integral a la Primera Infancia	833	n.d*
Barranquilla	Atención integral a la Primera Infancia	1416	n.d*
Corporación Aldeas Infantiles SOS	Fortalecimiento	394	n.d*
Corporación Juego y Niñez	Fortalecimiento	711	n.d*
Corporación Universitaria Americana	MAS+	341	\$442.000.000
Cruz Roja Colombiana seccional Cundinamarca y Bogotá	Diplomado de Gestión del Riesgo	881	\$673.374.000
Fundación Batuta	Cajita de música	412	\$368.384.180
Fundación Carvajal	Atención integral a la Primera Infancia	1335	n.d*
Fundación Las Golondrinas	Fortalecimiento	120	n.d*
Fundación María Cano	Atención a la diversidad	443	\$ 516.793.600
Fundación Plan	Fortalecimiento	258	n.d*
Fundación Universitaria del	Pisotón (ICETEX)	1341	\$896.000.000

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Norte			
Fundación Universitaria los Libertadores	Atención a la diversidad (700 AE)	798	\$859.985.860
Fundación Universitaria Monserrate	Atención a la diversidad	422	\$526.832.400
Fundación	Familia y desarrollo infantil	880	\$1.038.000.000
Fundalectura	Promoción de la lectura para la primera infancia	987	\$617.117.800
UNIMINUTO	Licenciatura	54	\$31.188.132
Universidad Autónoma de Bucaramanga	Entornos y estilos de vida saludable	1080	\$1.404.389.600
Universidad de Antioquia	Entornos y estilos de vida saludable	837	\$960.000.000
Universidad de los Llanos	MAS+	288	\$420.000.000
Universidad del Atlántico	Entornos y estilos de vida saludable	400	\$512.967.600
Universidad Distrital	MAS+	780	\$965.999.680
Universidad Iberoamericana	Licenciatura	174	\$128.739.120
	MAS+	183	\$252.000.000
Universidad ICESI	Familia y desarrollo infantil	801	\$888.000.000
	MAS+	520	\$ 934.202.360
Universidad Nacional	Atención a la diversidad	938	\$1.170.000.000
	Entornos y estilos de vida saludable	506	\$872.000.000
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Atención integral a la Primera Infancia	1206	n.d*
Universidad Pedagógica Nacional	MAS+ Étnico	228	\$391.398.900
Universidad Tecnológica de Pereira	Familia y desarrollo infantil	212	\$300.000.000
	MAS+	239	\$398.000.000

*Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano
Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

Tabla 8. Procesos de formación y cualificación vigencia 2019

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación	Diplomado modelo de	1082	\$1.728.000.000

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Universitaria Americana	acompañamiento pedagógico Mas+		
	Gestión de los riesgos	597	\$1.404.000.000
Corporación Universitaria Iberoamericana	Licenciatura en pedagogía infantil	44	\$825.400.800
	Mas+	80	\$1.930.046.400
Fundación Batuta	Curso cajita de música y juego	435	\$379.931.830
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas+ 2019	1000	\$2.136.472.955
	Propuestas de formación técnico laboral Saberes	101	\$173.742.100
Fundación Plan	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas +	1255	\$2.051.206.250
Fundación Universidad del Norte	Cualificación en desarrollo psicoafectivo y educación emocional desde la primera infancia con énfasis en fortalecimiento familiar	308	\$431.200.000
Fundación Universitaria Monserrate	Diplomado en familia y desarrollo integral	697	\$884.250.240
	Mas +	594	\$1.294.870.050
Fundalectura	Diplomado de promoción de lectura para la primera infancia	660	\$828.062.240
	Mas+	6	\$2.453.958
Grupo Opciones	Curso prevención de violencias y promoción de entornos protectores	1068	\$600.000.000
Universidad Autónoma De Bucaramanga	Diplomado entornos y estilos de vida saludables en la primera infancia	609	\$780.000.000
Universidad De Los Llanos	Modelo de acompañamiento pedagógico situado	480	\$1.024.378.800
Universidad Icesi	Mas+	1085	\$2.510.181.135
Universidad Nacional de Colombia	Diplomado atención a la diversidad	640	\$832.000.000
Universidad	Modelo de acompañamiento	752	\$1.894.800.000

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Pedagógica Nacional	pedagógico situado Mas+ étnico		
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo acompañamiento situado Mas+	566	1.090.000.000

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 9. Procesos de formación vigencia 2020

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
ANDAP	Técnico laboral por competencias en docencia en preescolar	90	\$269.055.000
Corporación Universitaria Minuto de Dios – Uniminuto	Licenciatura	134	\$105.152.760
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento situado (Más+)	566	\$299.077.380
Fundación Celem	Técnico laboral en la atención integral a la primera infancia	90	\$261.951.750
Fundación Celem	Técnico en atención integral a la primera infancia	24	\$253.897.650
Fundación Universitaria Los Libertadores	Diplomado en procesos pedagógicos para la primera infancia en: juego, artes, educación ambiental y neurociencias	452	\$86.853.310
Fundación Universitaria Los Libertadores	Licenciatura	60	\$149.608.800
Fundación Universitaria Los Libertadores	Maestría	77	\$400.866.750
Fundación Universitaria María Cano	Especialización	90	\$331.870.500
Fundación Universitaria Sanitas	Curso de formación en gestión de riesgos de la primera infancia para agentes del ICBF	720	39.375.000
Fundación Universitaria Unimonserale	Licenciatura	124	\$183.556.620
Fundación Universitaria Unimonserale	Maestría	16	\$408.460.340
Fundación Universitaria Unimonserale	Mas+	1143	\$214.593.030

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Institución de Educación y el Trabajo y el Desarrollo Humano Fundatec S.A.S Casanare	Técnico laboral en auxiliar de preescolar	36	\$66.806.500
Instituto Centro de Sistemas S.A.S	Técnico en atención a la primera infancia	56	\$277.143.480
Instituto Politécnico Americano	Técnico laboral por competencias en atención a la primera infancia	30	\$214.650.000
Proyecto Conjunto ICBF/Colgate	Curso Colgate	1269	n.d*
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	685	\$130.803.300
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	383	\$130.803.300
United Way Colombia	Curso habilidades socioemocionales	1010	\$387.800.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo de acompañamiento situado Mas+ institucional	940	\$135.000.000
Universidad de la Sabana	Curso virtual formación en pedagogía y desarrollo infantil en la educación inicial	327	\$39.501.090
Universidad Pedagógica Nacional	Diplomado de promoción de las actividades rectoras	314	\$63.089.980
Universidad Pedagógica Nacional	Diplomado sobre sentidos y prácticas en la educación inicial	423	\$78.246.180
Universidad Pedagógica Nacional	Mas étnico y cultural	671	\$273.325.770
Universidad Santo Tomás	Licenciatura	242	\$157.264.380
Un Coniamericana Censa	Diplomado gestión de riesgo en primera infancia	596	\$1.102.000.000

* Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano
Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Ante estas cifras y datos proporcionados por ICBF, es evidente que pese a que se ha hecho una buena inversión y destinación de recursos para la capacitación del personal de las modalidades de atención integral a la primera infancia, estas pierden su impacto real y no dejan dilucidar los verdaderos beneficios para la prestación del servicio, por cuanto por lo general cada año se hace un cambio de operador y con ello un cambio del talento humano, lo que no permite dar frutos a las capacitaciones y formaciones recibidas por el personal.

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera necesaria la regulación legal de estos aspectos, en donde se están viendo perjudicados los niños y las niñas que son beneficiarios de los programas de la atención integral a la primera infancia.

MARCO NORMATIVO

Marco constitucional.

- **Artículo 29.** Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano; comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código; son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

- **Artículo 44.** La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Marco legal.

- **Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño:** conviene recordar que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos. Este punto de referencia es pasaje obligado para mostrar la situación actual de la primera infancia y la orientación de las políticas públicas hacia su atención integral.²⁰

- **Declaración Mundial de Educación para Todos.**

²⁰ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial

- **Lev 27 de 1974,** "Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados".

- **Lev 7 de 1979,** "Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones".

- **Lev 89 de 1988,** "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones" Incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3%, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar, como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

- **Lev 1098 de 2006** "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" Reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.

- **Lev 1295 de 2009,** por medio de la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, le educación inicial y la atención integral en salud; otorgándole la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, Ministerio de Educación Nacional, gobierno Departamental, Municipal y Distrital; así mismo el Gobierno Nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda ay Educación y la participación del ICBF, expedirán los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.

- **Lev 1804 de 2016,** por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre; en su artículo 2 "POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE indica que dicha política, "en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad".

Así mismo en su artículo 5 "LA EDUCACIÓN INICIAL" indica que esta "es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad y se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre"

Por todo lo expuesto, se considera necesaria la regulación legal del tema del talento humano que presta sus servicios en los distintos programas de atención integral a la primera infancia pues como se evidenció con la falta de regulación quienes se están viendo más perjudicados son los niños y las niñas que son beneficiarios de dichos programas.

En consecuencia, se da a conocer este proyecto, para darle el correspondiente trámite legislativo y se pone a consideración su articulado.

CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

De los Honorables Congresistas. Cordialmente,



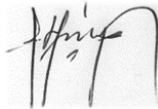
JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Representante a la Cámara
Partido Colombia Renaciente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Honorable Representante a la Cámara
Departamento del Cauca.



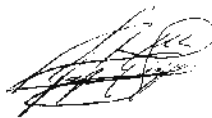
ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la Cámara
Partido de la U



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara por Bolívar



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara
Dpto Cesar



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE NARIÑO



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara



JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara
Partido Liberal



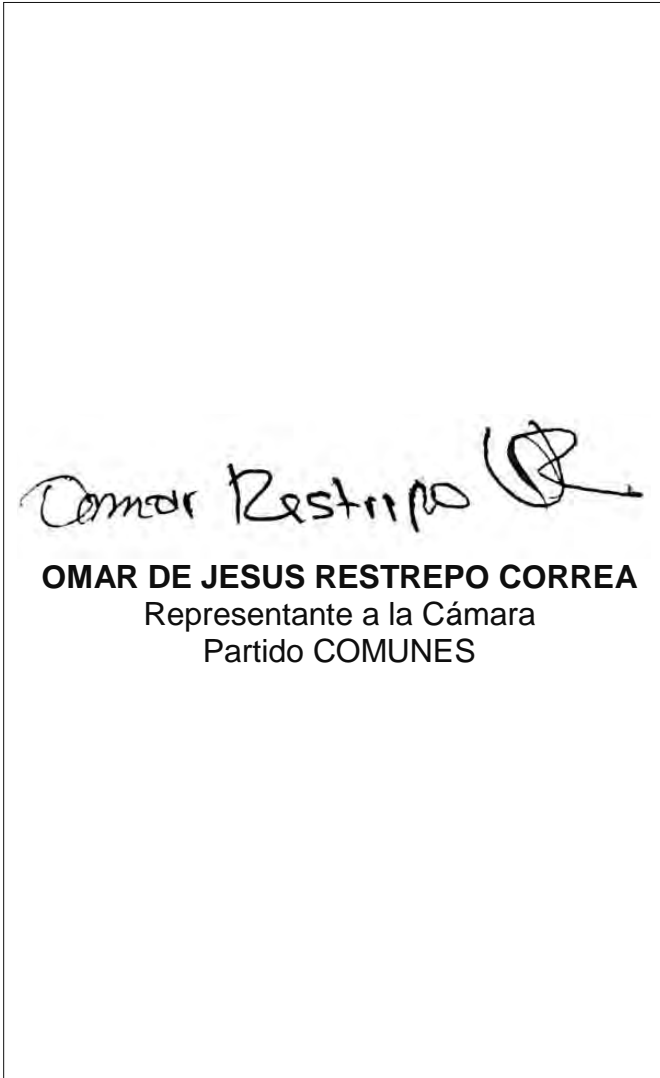
MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Conservador



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Santander
Partido COMUNES



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander



OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA
 Representante a la Cámara
 Partido COMUNES

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2021
 CÁMARA**

por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.

ARTÍCULO 2. Concepto de máximo nivel decisorio. Para efectos de la presente ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el correspondiente a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los mencionados, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

ARTÍCULO 3. Participación. Se garantizará la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Así mismo, se garantizará que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio sean desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior a dicho porcentaje de población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.

ARTÍCULO 4. Participación en los nombramientos por sistema de ternas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, deberá incluirse en su integración por lo menos una persona perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del veinte por ciento (20%) correspondiente a personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá incluir personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en las delegaciones de colombianos que a través de comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurará su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.

Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en presente artículo no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.

ARTÍCULO 5. Incumplimiento. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley constituirá causal de mala conducta, que podrá ser sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la ley obedezca a motivos justificables, como es el caso de la nula presencia en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar dicha situación a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 6. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.

ARTÍCULO 7. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.

ARTICULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.

De los señores Congresistas. Cordialmente,

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático

JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Colombia Renaciente

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático.

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Liberal Colombiano

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara
 Partido Social de Unidad Nacional - U

JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
 Honorable Representante a la Cámara
 Departamento del Cauca.

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la cámara
Partido de la U



Herman Banguero Andrade
Representante a la Cámara
Circ. Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
REPRESENTANTE VALLE DEL CAUCA



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara - Partido Continúa Radical

Proyecto de Ley _____ de 2021 Cámara
“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley se fundamenta en las conclusiones de la **“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”**, creada mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre de 2007, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.

Tras cerca de dos años de deliberaciones, la Comisión Intersectorial hizo pública sus conclusiones en mayo de 2009, y en junio del mismo año fueron adoptadas por el Consejo de Ministro, que, las acogió de manera positiva y avaló la presentación de un Proyecto de Ley de Igualdad de oportunidades, en favor de dicha población.

Las iniciativas tendientes a la adopción de una Ley que le otorgue igualdad de oportunidades al pueblo afrodescendiente en Colombia, **ha sido un propósito común de varios gobiernos y ha gozado de respaldo multipartidista**, tal como se constata al examinar los **6 proyectos de Ley** que han sido presentado al Honorable Congreso de la República, los cuales se reseñan más adelante. Así mismo, el autor de esta iniciativa, de consuno con los miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa, presentó una proposición, que en la discusión de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, buscaba materializar la citada recomendación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana.

Se constata que, en un hecho inédito en la historia del país, el Gobierno del Presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ, cuenta en su Gabinete Ministerial con dos personas afrocolombianas: las Ministras CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO de Cultura y MABEL GISELA TORRES TORRES de Ciencia y Tecnología, y que en los Gobiernos de los Presidentes JUAN MANUEL SANTOS CALDERON y ÁLVARO URIBE VÉLEZ la población afrocolombiana también estuvo representada con el Ministro LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA, en Ambiente y la Ministra PAULA MARCELA MORENO ZAPATA, en Cultura. Así mismo, recientemente la población afrocolombiana se ha ido abriendo espacio en algunas de las Altas Cortes. No obstante, y pese a la ausencia de información oficial **es un hecho notorio que la población afrocolombiana está lejos de alcanzar una representación equitativa en el mercado laboral, incluido el sector público**, en cambio está *sobre representada* en los empleos no calificados, lo cual constituye uno de los indicadores más elocuentes de la *desigualdad* y el *déficit de ciudadanía* que acusan.

El Proyecto de Ley recoge las **lecciones** derivadas de iniciativas legislativas anteriores, incluidas las que atañen a la cuestión de la consulta previa. Así mismo, el Proyecto se inscribe en el marco del DECENIO INTERNACIONAL DE LOS AFRODESCENDIENTES, aprobado por la ONU y en los compromisos internacionales asumidos por Colombia, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ratificada por Colombia y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Así mismo, el renovado impulso de la **Comisión Legal Afro** creada por la ley 1833 de 2017 y que integra la Bancada de Congresistas Afrocolombianos, constituye un importante soporte para el impulso de esta iniciativa.

Tras constatar el **déficit de ciudadanía** que los afecta, incluso después del Bicentenario de la República, el Proyecto busca honrar la memoria de los próceres afrodescendientes como los Generales Manuel Carlos Piar, José Prudencio Padilla, los coroneles Leonardo Infante y Juan José Rondón, entre otros. En los albores de la conmemoración de los 170 años de abolición legal de la esclavitud en Colombia (Ley 21 de mayo de 1851), la Ley de Igualdad de Oportunidades es la mejor forma de rendir tributo a los afrodescendientes, y **remediar, en parte, las injusticias del pasado.**

1. Legitimidad de la Ley de Igualdad de Oportunidades

La iniciativa constituye una **medida especial o de acción afirmativa**, y se presenta en un momento en que la legitimidad y la urgencia de adoptar este tipo de medidas en favor de los afrodescendientes ha emergido con fuerza, a la par con el reconocimiento de que *“nadie, absolutamente nadie es inmune a las desigualdades sociales”*, tal como la pandemia del Covid-19 lo ha puesto en evidencia.

En efecto, tras la **“ejecución pública” de George Floyd** a manos de un agente de la policía en Estados Unidos, y la indignación global que generó, se puso en evidencia la **situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica** que afecta a los afrodescendientes. En la conciencia colectiva mundial quedó el reconocimiento que **los afrodescendientes fueron víctimas de la trata tras atlántica y la esclavitud, y continúan siéndolo de sus consecuencias**, de allí la necesidad de adoptar medidas especiales en su beneficio, tal como ha venido ocurriendo con la mujer, cuyo camino recorrido representa el mejor referente al momento de abordar la cuestión de los afrodescendientes.

Sin duda, la situación de discriminación histórica que afecta a la mujer hoy es ampliamente reconocida, y ha derivado en la adopción de **alrededor de 130 leyes que contienen medidas espaciales o de acción afirmativa** orientadas a garantizarles igualdad de oportunidades, en el acceso al empleo y su participación en todas las esferas de decisión. Cerca de 55 países han adoptado leyes que prevén la paridad.

Colombia, por su parte, adoptó la Ley 581 de 2000, *“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

En el examen de constitucionalidad de la citada Ley 581 de 2000, la Honorable Corte Constitucional dejó sentados los beneficios que comportan las medidas especiales o de acción afirmativa, al reconocer que:

“a) Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas;
b) Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles;
c) Las cuotas de participación aseguran la presencia de las “minorías” en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política;
d) Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no sólo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión sino porque, además, lo hace sin perjudicar a la administración pública, ya que no les da un trato preferencial permitiéndoles ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes.”¹

2. Fundamentos Jurídicos de las Medidas Especiales o de Acción Afirmativa.

El concepto de medidas especiales también conocidas como medidas de acción afirmativa *“Hace referencia a las “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”*.

El fundamento jurídico de las Medidas de Acción Afirmativa o Medidas Especiales descansa en varias disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, en particular, en el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptado por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos relevantes, de los cuales Colombia es Estado Parte.

¹ Sentencia C-371 de 2000. Corte Constitucional de Colombia.
² GREENWALT, Kent (1983), Discrimination and Reverse Discrimination. New York

De igual manera, existe una importante legislación adoptada por la Unión Europea, incluida la Directiva sobre Igualdad de Trato. Así mismo, en todas las regiones del mundo existen países que cuentan con legislación de rango constitucional o legal relativa a dichas medidas, incluidos Estados Unidos, el Reino Unido, Sudáfrica y la India donde se aplicaron por primera vez, así como en América Latina, tal como se muestra más adelante.

De conformidad con la Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD, el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben completarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de **medidas especiales temporales** destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.

De igual manera, la Comisión Interamericana de derechos humanos, conceptuó que:

*"Para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, como ha señalado la Corte Interamericana, las diferencias en el trato en circunstancias que son, por lo demás, similares no son necesariamente discriminatorias. Una distinción basada en "criterios razonables y objetivos" puede servir un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren de la aplicación de medidas especiales. "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia..." Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue". En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento"*⁴.

Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que en su Observación General No. 18 señaló que:

"El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1999), Organización de Estados Americanos

*cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto."*⁴

Para la Corte Constitucional de Colombia, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- *"En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;*
- *En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;*
- *En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;*
- *En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;*
- *Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican"*⁵.

En síntesis, las medidas de acción afirmativa como la que se proponen en el presente Proyecto de Ley descansan en el principio de igualdad, gozan de plena legitimidad a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, y cuentan con base constitucional o jurisprudencial en muchos países, incluido Colombia.

3. Leyes de Igualdad de Oportunidades para los Afrodescendientes en América Latina

En lo que concierne a los afrodescendientes, y, en particular, en América Latina, varios países han avanzado en la adopción de leyes orientadas a garantizarles la igualdad de oportunidades, en diferentes esferas incluidas la educación, el empleo y la participación política, tal como se muestra a continuación:

Uruguay. Ley No 1922 de 2013- Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las Áreas Educativa y Laboral. Otorga el 8% de los cargos públicos a la población afrodescendientes, a nivel nacional y territorial, como una medida de acción afirmativa, de reparación. Reconoce la discriminación histórica contra los afrodescendientes.

Brasil. Ley No. 12.990 de junio de 2014. Cuotas para el acceso a cargos públicos de los afrodescendientes/Prietos. En el proceso de implementación se avanza en la formación de varias decenas de jóvenes diplomáticos.

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 18, Párr. 10, en HRI/GEN/1/Rev.4. Tomado de Comisión Internacional de Justicia. (2000). Medidas de Acción Afirmativa.

⁵ Artículo 13. Constitución Política de Colombia de 1991. Corte Constitucional de Colombia.

Ecuador. Decreto No. 60 de 2009. Adopta el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Prevé medidas de acción afirmativa para el acceso a cargos públicos de afroecuatorianos y otros grupos discriminados, en un porcentaje correspondiente al de su población. La incorporación de cerca de 30 jóvenes pertenecientes a dichos grupos a la carrera diplomática, mediante mecanismos preferenciales, es un ejemplo emblemático de su aplicación.

Costa Rica. Actualmente tramita un proyecto de Ley en el mismo sentido de los países antes citados. De igual manera, **Perú** que adoptó una Ley de Perdón Histórico, actualmente avanza con miras a la adopción de una Ley que traduzca en acciones prácticas tal reconocimiento. **Bolivia**, por su parte, le otorgó rango constitucional al reconocimiento de la participación política del pueblo afro boliviana, y **Chile** adoptó en 2019 la ley número 21.151 mediante el cual se "otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, que sienta las bases para el otorgamiento de igualdad de oportunidades a los afrodescendientes en dicho país.

Colombia, por su parte, cuenta con la Ley 649 de 2001, reglamentaria del artículo 176 de la Constitución Política, relativo a las circunscripciones especiales en el Congreso de la República, que prevé dos curules en la Cámara de Representantes para las Comunidades Negras, una de las cuales tengo el honor de representar, y el Decreto 1627 de 1995, por el cual se estableció el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes Afrocolombianos de Bajos Recursos Económicos y Buen Desempeño Académico, adoptado en desarrollo de la Ley 70 de 1993: Ley de Derechos de la Población Afrocolombiana como Grupo Étnico.

4. Resumen de las Iniciativas Legislativas orientadas a Garantizar la Igualdad de Oportunidades a la Población Afrocolombiana

A partir de la Constitución Política de 1991, que en los artículos 7 y 13 estableció el carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana y ordenó al Estado adoptar acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva, en favor de los grupos excluidos o marginados, se han presentado a consideración del Congreso de la República, 6 proyectos de Ley tendientes a reglamentar la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas en los niveles decisivos de las diferentes ramas y órganos del poder público; y han sido adoptadas diversas políticas de Estado, para garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social de este grupo étnico en el conjunto del país.

Sin embargo, ninguno de tales proyectos de Ley, ha concluido su trámite legislativo, razón por la cual se considera necesario insistir en su presentación y trámite ante el poder legislativo, como ya se indicó, tomando en cuenta las lecciones que de ello se derivan,

Tales iniciativas legislativas se destacan a continuación:

- a) Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2012 – SENADO, presentado por el ministro del Interior **FERNANDO CARRILLO FLOREZ**, fue radicado y repartido a la Comisión 1ra del Senado y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 450 del 2012. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fueron designados como ponentes los senadores **HELMER HURTADO ANGULO** (ponente coordinador), **LUIS FERNANDO VELAZCO**, **CARLOS ENRIQUE SOTO**, **JORGE EDURADO LONDOÑO**, **HERNAN ANDRADE SERRANO**, **LUIS CARLOS AVELLANEDA** y **JUAN MANUEL CORSO**, quienes rindieron ponencia favorable, la cual fue radicada el 4 de diciembre de 2012, y el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión, pero no avanzó en su trámite legislativo.
- b) Proyecto de Ley número 10 de 2012 – SENADO, presentado por el Senador **CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ**, del Partido MIRA, hoy viceministro del Interior fue repartido a la Comisión 1ra del Senado; y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 450 del 2012, y acumulado con el Proyecto 125 de 2012.
- c) Proyecto de Ley Estatutaria número 14 de 2015 – SENADO, presentado por el Senador **EDINSON DELGADO RUIZ** y la bancada del Partido Liberal, fue radicado el 2 de noviembre de 2014; fue repartido a la Comisión 1ra del Senado. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fue designado como ponente el senador **HORACIO SERPA URIBE**, quien rindió ponencia favorable, la cual fue radicada el 7 de octubre de 2015, y el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, sin que se le hubiese dado el primer debate en la Comisión Primera del Senado.
- d) Proyecto de Ley 273 de 2006 – SENADO, presentado por el Senador **LUIS HERMES RUIZ**, radicado el 25 de febrero de 2006; fue repartido a la Comisión 1ra del Senado; y publicado en la Gaceta del Congreso número 318 del 10 de junio del 2006. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fueron designados como ponentes los senadores **ANDRES GONZALEZ DIAZ** (ponente coordinador), **DARIO MARTINEZ BETANCUR** y **RODRIGO RIVERA SALAZAR**, quienes rindieron ponencia favorable, la cual fue radicada el 7 de junio de 2006, y el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión primera del Senado. Para el Segundo debate en la plenaria del Senado fue designado como ponente el senador **GUSTAVO PETRO URREGO**, quien presentó ponencia favorable, pero no avanzó en su trámite, por tránsito de legislatura.
- e) La Senadora **PIEDAD CORDOBA RUIZ**, retomó el proyecto de Ley del Senador **LUIS HERMES RUIZ**, lo presentó nuevamente, y fue aprobado en 1º y 2º debate en el Senado, pero no hizo tránsito por la Cámara de Representantes.
- f) De igual manera, en el año 2014 el entonces Ministerio del Trabajo **RAFAEL PARDO RUEDA**, preparó un Proyecto de Ley Modificatorio de la Ley 581 de 2000, relativa a las cuotas para las mujeres. Dicha iniciativa contemplaba cuotas para los grupos étnicos afrocolombianos.

5. Sobre la Necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades Para la Población Afrocolombiana.

La necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades que garantice la participación equitativa de la población afrocolombiana en todas las instancias de decisión del Estado se sustenta en la situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica que las afecta, derivada de la trata tras atlántica y la esclavización de que fueron víctimas y la prolongación de sus consecuencias.

La desventaja histórica que aún acusa la población afrodescendiente incluso quedó patente en la Ley 21 de 1851, de Abolición de la Esclavitud. Basta con destacar el contenido del artículo 2º de dicha Ley

“Art.º 2º - El comprobante de la libertad de cada esclavo será la carta de libertad expedida en su favor con arreglo a las leyes vigentes, previos los respectivos avalúos practicados con las formalidades legales, y con las demás que dictan el Poder Ejecutivo. Ningún esclavo menor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de mil y seiscientos reales si fuere varón, y de mil y doscientos reales si fuere hembra; y ningún esclavo mayor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de mil y doscientos reales si fuere varón, y de ochocientos reales si fuere hembra.”

Como se puede observar, la Ley Tales circunstancias se expresan en un conjunto de barreras que limitan el desarrollo de la población afrocolombiana, tal como lo destacó la citada Comisión Intersectorial:

- Racismo y discriminación racial;
- Baja participación y representación de la Población afrodescendiente en espacios políticos e institucionales de decisión;
- Mayores dificultades en el acceso a educación de calidad y la permanencia en el ciclo educativo, que limitan el acceso a empleos de calidad y a los emprendimientos, dificultando la superación de la pobreza;
- Escaso reconocimiento y valoración de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional;
- Desigualdad en el acceso al mercado laboral y su vinculación con trabajos de baja calidad (empleos no calificados, con bajos salarios y escasa vinculación con la seguridad social);
- Baja disponibilidad de información sobre la población afrodescendiente que limita la focalización y la definición de una política pública ajustada a las particularidades étnicas y territoriales
- Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal
- Deficiencias en materia de seguridad jurídica de los derechos de propiedad de los territorios colectivos.
- Acceso limitado a programas de subsidio
- Deficiencia en la incorporación e implementación de iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana

6. La Situación de la Población Afrocolombiana en Cifras

Se estima que Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor población afrodescendiente de las Américas, después de Brasil y Estados Unidos. No obstante, persisten dificultades para su captación en los censos. En efecto, tras los resultados del Censo Nacional de Población de 2018 que arrojó una disminución de 30.8% de la **población afrodescendiente**, con respecto al Censo de 2005, el DANE optó por tomar como **dato oficial** los **4,671,160** que corresponde a la población que se *auto reconoció* como tal en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018. No obstante, se estima que dicha población supera los 10 millones de personas.

El Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, 2018, señala que el indicador de **pobreza multidimensional**, de la población afrodescendiente presenta una diferencia de 11 puntos porcentuales con respecto al total nacional. Se observa que el 14,3% de dicha población reporta haber alcanzado un nivel de **educación superior**; mientras que esa cifra para el total nacional equivale a 18,8%. El **analfabetismo** se sitúa en 14,3, frente a un 10,1. nacional. Así mismo, la mayor parte (68,8%) de los hogares de jefatura de población afrodescendiente residen en **viviendas** cuyo **material** de las paredes es bloque, ladrillo, piedra o madera pulida. El 18,9% reside en viviendas con paredes de madera burda, tabla o tabló, de acuerdo con los resultados del Censo 2018.

De igual manera, mientras que para el total nacional la cobertura de **energía eléctrica** se ubica en 96,3%, esa cifra para viviendas con hogares de jefatura afrodescendiente equivale a 92,6%. La **cobertura de acueducto** es apenas 69,9%, mientras que para el total nacional esa cobertura es del 86,4%. La cobertura de **internet** es sólo el 26,9%, mientras que en el total nacional es 43,4%.

Conviene destacar que con base en estudios econométricos se ha podido constatar que entre las raíces profundas de las asimetrías que se observa en la población afrodescendiente con respecto a los promedios nacionales se encuentra *el factor étnico racial*. En efecto de la condición étnico-racial es estadísticamente significativa para explicar la afiliación al régimen contributivo: A iguales características de las personas **ser afrodescendiente disminuye en (33,9%) las posibilidades de estar en el régimen contributivo en comparación con una persona no afrodescendiente**; ser afrodescendiente disminuye en **(41,8%) las posibilidades de ser cotizante** frente a ser beneficiario frente a una persona no afrodescendiente; **ser afrodescendiente aumenta en (75,1) % las posibilidades de estar en situación de pobreza** que una persona no afrodescendiente, y en **(140,3%) las posibilidades de estar en situación de miseria** que una persona no afrodescendiente. El estudio también muestra grandes brechas en materia de empleabilidad, entre otras áreas.

Se concluye que las desventajas para la población afrodescendiente en Colombia se producen por **el efecto conjunto de sus características socioeconómicas y su condición étnico-racial**. Obsérvese además que ambos efectos se retroalimentan, lo que

podría generar una **trampa de pobreza** y desigualdad para la población afrodescendiente en ausencia de políticas de inclusión.

Con relación al mercado laboral, el citado estudio del profesor Viáfara constató que

“Al valorar la existencia de discriminación étnico-racial en los diferenciales salariales entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes en el mercado laboral colombiano, se encontró que la evidencia soporta la presencia de discriminación premercado y de mercado.

Así, cabría decir en primer término que cuando se utiliza el modelo de raza intercepto-específico los diferenciales étnico-raciales en la brecha salarial persisten aun después de controlar por las variables asociadas al capital humano, excepto para el año 2007.” En esta misma dirección, los resultados obtenidos a partir de la técnica de descomposición de Blinder (1973) y Oaxaca (1973) derivados de la estimación de modelos de raza específicos, muestran que una importante proporción de los diferenciales salariales se explica preferentemente por los diferenciales en capital humano, pero la proporción de la brecha de salarios no explicada por esas diferencias (y que es atribuida a la discriminación) mostró un efecto significativo para el año 2000. Desde otra perspectiva, a realizar el mismo ejercicio pero en diferentes puntos de la distribución del ingreso, con base en la metodología de Melly (2005), los resultados son bastante sugestivos para la detección de la discriminación étnico-racial en el mercado laboral en Colombia. Pudo demostrarse que en la parte alta de la distribución del ingreso se observa una reducción de la proporción que se imputa al capital humano, y un aumento en la proporción y significancia estadística de la parte no explicada en los diferenciales salariales para todos los años de análisis, con lo cual se estaría corroborando la presencia de discriminación de mercado.

Más allá de las críticas dirigidas al valor de los métodos de descomposición como herramienta valiosa para medir discriminación —debido al número de variables limitadas incluidas en los modelos que no mediría exactamente la proporción de diferencias debido a la discriminación (Altonji & Blank, 1999: 3156-3161)—, estos resultados sugieren la presencia de mecanismos institucionales en el mercado laboral que operan como un “techo de cristal”, impiden la movilidad ascendente para las individuos afrocolombianos mejor educados y constriñen la formación de capacidades para los más pobres.” (Viáfara, 2015)

7. De la Consulta Previa

El presente Proyecto de Ley responde a una demanda presentada por las propias comunidades negras en el marco de las amplias deliberaciones llevadas a cabo a instancias de la Comisión Intersectorial, reiteradas a instancias del Espacio Nacional de Consulta, en

⁶ Como se comentó más arriba en este año se presenta la menor validez externa para la población afrodescendiente en los años de análisis (ver Anexo 22)

su primera sesión, realizada en el año 2016 y en 2019, con ocasión del proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre del 2007, el presidente de la República **Álvaro Uribe Vélez** creó la **“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”**, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.

La Comisión sesionó en 18 Talleres en diferentes ciudades del país, bajo el liderazgo del vicepresidente de la República **Francisco Santos Calderón**, y tras más de dos años de deliberaciones que involucraron la participación de **cerca de 5 mil personas de todos los sectores del país**, incluida la Asociación de Industriales ANDI, la academia y voceros de los diferentes credos religiosos, entre otros, con una base participativa del 70% pertenecientes a líderes afrocolombianos.

La Comisión, tras reiterar que no obstante sus aportes a la construcción de la nacionalidad colombiana, las comunidades afrodescendientes, aún no han sido reconocidas de modo suficiente y, por lo tanto, no participan de manera efectiva en las decisiones que los afectan, produjo un conjunto de recomendaciones, que fueron acogidas por el Consejo de Ministros, incluida la propuesta principal de adoptar una Ley de Igualdad de Oportunidades para la Población Afrocolombiana.

De igual manera, la demanda de medida legislativa orientada a los fines del presente Proyecto de Ley, fue reiterada por los miembros del Espacio Nacional de Consulta de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con ocasión del proceso de Consulta Previa que derivó en Ley número 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, **“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**, presentada por el suscrito, y respaldada por el pleno de la Comisión Legal Afrocolombiana del Congreso de la República, donde se pretendía incluir un artículo nuevo, para garantizar la participación equitativa de los afrocolombianos en todas las ramas y órganos de los poderes públicos, la cual tampoco avanzó en su trámite.

8. Las Condiciones de Racismo y la Discriminación Racial contra las Poblaciones Afrodescendientes en Colombia

El historiador afro chochoano Sergio Antonio Mosquera en su obra *“Negro ni mi Caballo: Historia del Racismo en Colombia”*, plantea como hipótesis central de sus investigaciones, que el racismo no es un asunto circunstancial, sino que es un asunto estructural en la formación del Estado colombiano, que aún hoy, **“el racismo anda suelto”**.

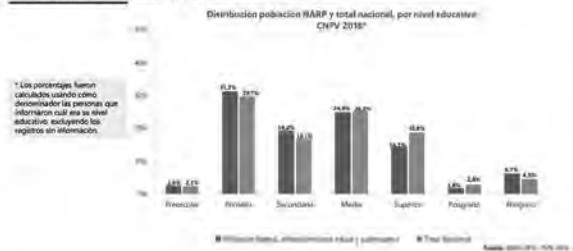
Si bien, después de su aparición en el siglo XVI y después superar formas extremas como el nazi-fascismo y las leyes de apartheid en Sudáfrica y Estados Unidos, la humanidad creyó firmemente que habíamos asistido a su completa y total erradicación, el racismo y

<p>la discriminación racial han resurgido en Colombia y en el mundo, mutando de diversas formas y aplicándose con toda su crueldad, contra de las poblaciones afrodescendientes.</p> <p>Por esa razón conviene precisar en este aparte, cómo ha sido la evolución del racismo y la discriminación racial en Colombia. Para ese propósito analizaremos los siguientes momentos o fases del proceso así:</p> <p>a) 1er MOMENTO. Durante los siglos XVI, XVII Y XVIII: El debate sobre la humanidad de los africanos y afrodescendientes, como justificación de la esclavización.</p> <p>En este contexto, los hombres y mujeres africanos fueron representados como prehumanos, salvajes, en estado de animalidad e incapaces de disponer de humanidad. Así, la colonización europea que se inició en el siglo XVI, robó a los africanos secuestrados y esclavizados en América, su historia, sus creencias y religiones, su sistema económico y familiar y hasta puso en duda su humanidad para justificar la esclavización, la discriminación y la exclusión social.</p> <p>En Colombia, el racismo y la discriminación racial contra los africanos esclavizados y sus descendientes, ahora estigmatizados como negros, se manifestó desde los inicios del período colonial en los siglos XVII y XVIII, la Corona Española, castellana y aragonesa, desde los albores de la conquista y la colonización, planteó como legítimo que los negros africanos fueran reducidos a la esclavitud.</p> <p>b) 2do MOMENTO. SIGLOS XVII Y XVIII: El blanqueamiento y la limpieza de razas, como estrategia de discriminación y racismo.</p> <p>Superado el debate de la humanización, y admitidos los hijos de África en el concierto de las razas humanas, Europa impuso una estricta taxonomía o clasificación racial, donde la raza blanca, era pura, limpia y superior, y la raza negra, era impura, manchada e inferior. En este contexto, el blanqueamiento y la limpieza de razas se erigieron como el más alto ideal a alcanzar, donde el sitio más alto era lo blanco y el sitio más bajo era lo negro y en el medio estaban los mestizos, los mulatos y los zambos. Con esta taxonomía racial, según Mosquera, se legitimó y perpetuó durante dos siglos el racismo y la discriminación racial en Colombia.</p> <p>c) 3er MOMENTO. 1810 – 1851: Las promesas fallidas de libertad y la ley de partos, como estrategias para perpetuar el racismo y la discriminación racial.</p> <p>En Colombia, el proceso independentista, que propugnó por la construcción del Estado Nación que se erigió sobre 3 pilares, que perpetuaban el racismo: "una raza, una religión, una lengua": la raza blanca española y europea, la religión católica y la lengua castellana o española.</p> <p>Sin embargo, a los hijos de África esclavizados en Colombia, se les ofreció una revolución antiesclavista y antirracista, con promesas de libertad, identidad y tierras, si contribuían</p>	<p>con su fuerza militar y su sangre, a la causa de la emancipación. Esta fue la estrategia para que personas negras, pardas, mulatas y sambas, se incorporaran al ejército libertador.</p> <p>Sin embargo, Bolívar y Santander, una vez alcanzado el triunfo, entre otros factores, por el apoyo político, financiero y militar de la triunfante revolución haitiana, no solo incumplieron la promesa de libertad a los afrodescendientes, sino que además, ajusticiaron a los generales y coroneles negros o mulatos, que lucharon por romper el círculo vicioso del racismo en la naciente república.</p> <p>Pero la promesa de libertad para los afrodescendientes también naufragó en la Constitución política de Cúcuta de 1821, donde a cambio de la abolición total de la esclavitud prometida, se expidió una raquítica LEY DE PARTOS, que solo prometía la libertad, a los hijos de esclavos, nacidos en Colombia a partir de 1821.</p> <p>d) 4o. MOMENTO. 1851 -1900: La abolición legal de la esclavitud, un camino de obstáculos a la ciudadanía formal, para favorecer la legalización del racismo.</p> <p>La promesa incumplida de libertad a los afrodescendientes de la gesta independentista, finalmente se materializó mediante la Ley del 21 de mayo de 1851, a través de la cual se ordenó la abolición legal de la esclavitud en Colombia y se inició la construcción de un camino formal hacia la ciudadanía de las comunidades negras.</p> <p>La abolición legal de la esclavitud sin embargo, no significó en ningún caso, un camino expedito a la libertad y a la ciudadanía de las poblaciones afrodescendientes, al contrario, los diversos sectores de opinión, que eran férreos opositores a su libertad, se propusieron que estas comunidades no recibieran ningún apoyo en su tránsito a la libertad.</p> <p>A diferencia de lo que posteriormente ocurriría en los EE. UU., que a cada esclavizado se le prometió una mula y 16 hectáreas de tierra para facilitar su camino a la ciudadanía, en Colombia, a los esclavizados no se les ofreció nada y los esclavistas sí se aseguraron de introducir en la ley, las ordenes necesarias, para recibir una adecuada indemnización por cada esclavizado liberado.</p> <p>Así las cosas, los defensores de la supremacía blanca, se propusieron que la abolición legal de la esclavitud en Colombia se convirtiera en un camino de obstáculos a la ciudadanía formal de los esclavizados y sus descendientes, impidiéndoles zafarse del yugo esclavista, de manera que en la nueva república, se les continuaron negando todos los derechos propios de los seres humanos.</p> <p>e) 5º. MOMENTO. 1900 – 1950: La promoción de la migración blanca y europea, como estrategia para el mestizaje y la limpieza racial.</p> <p>Pese a la abolición legal de la esclavitud, y el advenimiento de la nueva república, en la segunda mitad del siglo XIX y en las cinco primeras décadas del siglo XX, la situación de racismo y discriminación racial contra las poblaciones afrocolombianas, no cambio en</p>
<p>absoluto, toda vez que como en las épocas de la colonia, los negros continuaron estando en el último escalón de la pirámide social y racial.</p> <p>Desde 1851, luego de la abolición legal de la esclavitud, en Colombia se institucionalizó un modelo racista contra las poblaciones afrodescendientes, orientado a (i) impedir la mezcla de blancos con negros, por el peligro que para las elites blancas significaba mezclarse con razas inferiores; (ii) promover políticas de migración de poblaciones blancas y europeas, para impulsar el blanqueamiento y el mestizaje y mejorar la raza. (iii). promover políticas de reubicación y traslado territorial, bajo la tesis del determinismo geográfico, que expulsaba a los afrodescendientes de los grandes centros urbanos y les obligaba a reubicarse en zonas inhóspitas, deshabitadas y de difícil acceso.</p> <p>f) 6º. MOMENTO. 1991 - 2020: El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y la promesa de territorio, identidad y desarrollo para las poblaciones afrocolombianas.</p> <p>Pese a todos los esfuerzos institucionales de las políticas de blanqueamiento y mestizaje para eliminar la sangre africana o su asimilación genética, la presencia de las poblaciones afrodescendientes se ha mantenido vigente en Colombia, y el Estado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se vio en la necesidad de reconocer su fracaso, en cinco siglos de implementación de esta política.</p> <p>Por esa razón, en la Constitución Política de 1991, se estableció como principio, que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y que el Estado se compromete a proteger su diversidad étnica y cultural, como un patrimonio y una riqueza de su identidad nacional.</p> <p>En efecto, a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las poblaciones afrodescendientes llegaron con una elaborada agenda política, que incluía demandas relativas a sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales y territoriales, teniendo como ejes principales: 1. el reconocimiento de <i>la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales</i>, y su participación en la administración y manejo de los recursos naturales existentes en ellos. 2. <i>el reconocimiento de su identidad étnica y cultural como grupo étnico</i>, la visibilización de sus aportes a la construcción de Colombia como Nación y la lucha frontal contra toda forma de discriminación y racismo. 3. <i>el derecho al desarrollo económico y social</i>, de acuerdo con su propia visión de desarrollo y respetando los elementos de sus culturas ancestrales.</p> <p>La Asamblea Nacional Constituyente atendiendo las demandas planteadas, y reconociendo que las poblaciones afrocolombianas, han sufrido condiciones históricas de injusticia, como víctimas de la esclavización y la exclusión, incluyó el artículo 55 transitorio, mediante el cual se ordenó al Congreso de la República que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, expidiera una ley especial, que reconociera a estas comunidades, sus derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos, políticos y culturales, y especialmente les reconociera el derecho a <i>la propiedad colectiva sobre esas tierras</i> que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la</p>	<p>Cuenca del Pacífico y de otras zonas del país, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Esta misma ley debería establecer <i>"mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social"</i>.</p> <p>En cumplimiento del mandato constitucional establecido en el Artículo 55 transitorio, el Congreso de la Republica expidió la Ley 70 del 27 de agosto de 1993, norma que en 8 capítulos y 68 artículos, recogió de manera integral las principales demandas planteadas por las poblaciones afrocolombianas, entre los cuales se destacan los siguientes puntos: (i) El reconocimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales; (ii) La protección de los recursos naturales; (iii) El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; (iv) La inclusión de una política de Etnodesarrollo y (v) El fortalecimiento político y organizativo.</p> <p>En materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial, la Ley 70 de 1993, se propuso como una de sus aspiraciones, la erradicación para siempre en Colombia, de toda forma de discriminación y racismo contra los afrodescendientes.</p> <p>También se avanzó en la "sanción y penalización del racismo y la discriminación racial", porque el artículo 33 de la Ley 70 de 1993, ordenó a las autoridades competentes, aplicar todas las sanciones administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y policivas que correspondan, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.</p> <p>9. Instrumentos normativos internacionales vigentes en Colombia</p> <p>Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)</p> <p>El Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es un tratado internacional adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra. Éste reconoce los derechos al trabajo, al territorio e identidad de pueblos indígenas y tribales, los cuales se hacen extensivos a las personas, los colectivos, las comunidades y los pueblos negros, Afrocolombianos raizales y palenqueros debido a sus características diferenciales étnicas.</p> <p>10. Problemáticas que se pretenden resolver con el Proyecto de Ley</p> <p>Las principales problemáticas que pretenden resolver las iniciativas acumuladas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los bajos niveles de inserción de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en las actividades formales, así como el alto grado de trabajo informal o independiente de los miembros de dichas comunidades. • La baja participación activa y equitativa de los miembros de estas comunidades en las decisiones y acciones que generen políticas públicas y el desarrollo económico y social de sus territorios y en el país.

Según la Encuesta de Calidad de Vida –ECV- 2018, en Colombia existen 4,671,160 habitantes auto-reconocidos como negros, Afrocolombianos, raizales y palenqueros NARP, lo que representa el 9,34% de la población total nacional. A su vez, el 37% de tal población se encuentra en condición de pobreza, estando 10pp por encima del promedio nacional.

En materia de educación, de conformidad con las cifras brindadas por el DANE, existe una diferencia de 4.9 puntos porcentuales en el acceso al nivel de educación universitaria entre la población adulta afrocolombiana y la población no étnica. Además, existen brechas en los niveles técnicos, tecnológico y de posgrado que evidencian unas claras condiciones de inequidad. Por lo anterior, el nivel máximo educativo alcanzado en promedio por la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera mayor de 18 años, se concentra en los niveles educativos básicos y medios, tal como se evidencia a continuación.

Nivel educativo de la población resultante del autorreconocimiento negro, afrocolombiano, raizal y palenquero - CNPV 2018



Gráfica 1 - Fuente: DANE DCO CNPV 2018

En materia laboral, de conformidad con la información de la gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (ocupación, desocupación e inactividad) de la población del país, se evidencia una mayor brecha en personas pertenecientes a la población NARP, quienes presentan una ocupación para el 2019 del 54,0, ubicándose 2,6 por debajo del promedio de la ocupación nacional; por su parte en materia de desempleo presentan una tasa del 12,4, es decir, 1,9 por encima del promedio nacional.

Tabla 1. Tasa de ocupación Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, indígena, gitano o rom y promedio nacional 2014-2019

Tasa de ocupación	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	54,2	56,6	56,1	55,6	55,0	54,0
Población Indígena	60,6	62,0	62,2	63,2	63,5	59,8
Promedio Nacional	58,4	59,0	58,5	58,4	57,8	56,6

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005. Fuente: DANE, GEIH.

Gráfica 2 - Fuente: DANE

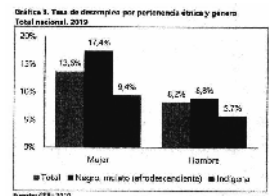
Tabla 2. Tasa de desempleo Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, gitano o rom y promedio nacional 2014-2019

Tasa de desempleo	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	11,8	12,1	11,1	11,5	11,3	12,4
Población Indígena	6,8	6,3	6,5	6,3	5,4	7,3
Promedio Nacional	9,1	6,9	9,2	9,4	9,7	10,5

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005. Fuente: DANE, GEIH.

Gráfica 3 - Fuente: DANE

Además, persisten brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral, y esa brecha se acentúa para el caso de los negros y mulatos (afrodescendientes), donde las mujeres del grupo étnico "negro, mulato (afrodescendiente)" presentan una tasa de desempleo que está 8,6pp por encima de los hombres del mismo grupo étnico.



Gráfica 4 - Fuente: DANE

También se observa una brecha salarial de 19.5 puntos en el ingreso laboral promedio entre la población con auto-reconocimiento afro y las personas que no se reconocen como parte de un grupo étnico. Esto indica que por cada 100 pesos que recibe una persona sin auto-reconocimiento étnico, una persona con auto-reconocimiento afro recibe 80.5 pesos por realizar el mismo trabajo.

Y al analizar la brecha salarial en el ingreso laboral promedio por hora se observa que ésta es de 18 puntos, lo que indica que por hora por cada 100 pesos que gana una persona sin auto-reconocimiento étnico, una persona NARP recibe solo 82.

Tabla 3. Brecha salarial. Población con autorreconocimiento Negro mulato (afro), Raizal del archipiélago, Palenquero y población sin autorreconocimiento étnico 2018

Etnia	Número de Personas	Ingreso laboral promedio	Brecha	Ingreso laboral promedio por hora	Brecha por hora
Autorreconocimiento Negro mulato (afro), Raizal del archipiélago, Palenquero*	1,770,699	926,357.8	19.5	5,078.9	18.0
Sin autorreconocimiento étnico	19,052,092	1,151,337.9		6,195.1	

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares

Gráfica 5 - Fuente: DANE

Finalmente, respecto a la participación de las comunidades NARP en los cargos decisorios del sector público, a corte del treinta y uno (31) de julio de 2020 y de conformidad con la información suministrada por el Departamento administrativo de la Función Pública, durante los últimos tres (3) años no alcanza siquiera el 7%.

Clasificación Orgánica	Nivel Jerárquico - Directivo
Rama Ejecutiva	11.034
Organismos de control y vigilancia	1.119
Entes autónomos	417

Clasificación Orgánica	Nivel Jerárquico - Directivo
Rama Judicial	58
Corporaciones administrativas	57
Rama Legislativa	3
Total	12.688

Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Gráfica 6 - Fuente: DAFP

ANO	2020	2019	2018
PARTICIPACIÓN	6.28%	4.59%	3.32%

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ley hará parte de las denominadas leyes de acción afirmativa y se sustentan en el reconocimiento de la existencia de diversas formas de discriminación y en la voluntad para superarlas. Es un esfuerzo para hacer efectiva la igualdad, puesto que la conquista formal de un derecho no es suficiente para que éste se realice y, por consiguiente, son necesarias intervenciones que reparen la desigualdad, siendo además imperante la necesidad de hacer frente a las desigualdades socio raciales con la implementación de medidas que propendan por la inclusión social.

CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

De los señores Congresistas. Cordialmente,



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JOHN ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Partido Colombia Renaciente



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático.



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Partido Social de Unidad Nacional - U



JUAN LUIS CASTRO CORDOBA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Honorable Representante a la Cámara
Departamento del Cauca.



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la cámara
Partido de la U



Hernan Banguero Andrade
Representante a la Cámara
Circ. Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
REPRESENTANTE VALLE DEL CAUCA



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara - Partido Cambio Radical

CONTENIDO

Gaceta número 1082 - miércoles 25 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 222 de 2021 Cámara, por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país.....	1
Proyecto de ley número 223 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 224 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel.	26
Proyecto de ley número 225 de 2021 Cámara, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.	34