

BALANCE CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2023 II - 2024 I

Introducción

La actuación del Congreso de la República en materia de garantía de derechos humanos durante la segunda legislatura a lo largo del segundo semestre del año 2023 y el primero del año 2024, se puede resumir a través de la identificación de cuatro tipos de proyectos de ley, según el estado de su trámite y sus perspectivas: Los aprobados en relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Desca); los pendientes de sanción presidencial y/o revisión de la Corte Constitucional; los que continúan en trámite; y, por último, los no aprobados. Con base en ello, se presenta una opinión crítica sobre el progreso, promoción y garantía de los derechos humanos en el poder legislativo, y su responsabilidad de legislar en esta materia.

Contexto

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel protagónico respecto de la discusión, definición e implementación de las decisiones que afectan la vida y los derechos humanos, y en el caso particular de Colombia, las organizaciones defensoras de DDHH han denunciado por distintos medios las deudas históricas de los gobiernos con las comunidades y territorios que han sido históricamente excluidos y violentados, y la persecución y muerte de los líderes sociales, que solo durante el año pasado alcanzó la

macabra cifra de **168** asesinatos de defensoras y defensores de Derechos Humanos según el Programa Somos Defensores (2023).

El actual Congreso de la República comenzó su segunda legislatura el 20 de julio de 2023 y terminó el 20 de junio de 2024, durante la cual se presentaron en la Cámara de Representante y el Senado respectivamente 459 y 288 proyectos de ley, para un total de 747 proyectos de ley tramitados. Considerando la dinámica del Congreso, se evidencia una gran congestión legislativa, ya que desde una perspectiva optimista y contando con que los congresistas trabajaran doscientos días hábiles, deberían haber sido tramitados cuatro proyectos de ley diarios, además de las audiencias públicas y los pertinentes debates democráticos correspondientes. Por lo anterior, vale la pena evaluar cómo ha sido la verdadera dinámica y eficacia del órgano legislativo en el avance de la protección de derechos humanos en Colombia.

De esta cascada de iniciativas legislativas, solo se aprobaron 55 proyectos de ley, contando ambos organismos; lo cual demuestra bajo niveles de avance, pues solo el 7,36 % de las iniciativas llegaron a buen puerto, cuestión que debe poner a pensar a las organizaciones defensoras de derechos humanos sobre su actuar en el corto y mediano plazo, ya que las bancadas



so al parecer ha olvidado su responsabilidad con los derechos humanos, al hundir varios proyectos de ley claves para avanzar en su reconocimiento y protección, tales como la sujeción a la justicia, la protesta social y la implementación de la Paz Total.

Los principales proyectos con enfoque DES-CA convertidos en leyes, fueron los siguientes, salvo el referido a las llamadas “Madres Canguro”, el cual se incluye, pero en setiembre de 2023 está en proceso de conciliación entre las dos Cámaras:

Temática/Ley	Ley	Objeto del Proyecto de Ley
Trabajo y protección social	Ley 2305 de 2023.	Por medio de la cual se aprueba el «convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares» adoptado por la sexagésimo sexta (67ª) Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981.
	Ley 2357 de 2024.	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (revisado)”, adoptado por la Octagésima octava (88a) Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000
Educación	Ley 2307 de 2023.	Que establece la gratuidad en los programas de pregrado que se dictan en instituciones de educación superior públicas; es decir, las que ofrecen programas técnicos, tecnológicos o universitarios.
Derechos de los animales	Ley 2318 de 2023.	Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines y asonadas
Mujeres	Ley 2326 de 2023.	Por medio de la cual se adopta la Alerta Rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, niños, jóvenes, adolescentes y mujeres víctimas de desaparición.
	Ley 2338 de 2023.	Por medio de la cual se establecen los Lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones
	Ley 2358 de 2023.	Por medio de la cual se crea el Fondo “No es Hora de Callar”, para la prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género.
	Proyecto de Ley 119 de 2023.	Por el cual se dictan disposiciones para garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al programa madre canguro, en beneficio de neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer. [Programa Madre Canguro]
Ambientales	Ley 2327 de 2023.	Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones
Víctimas del conflicto	Ley 2343 de 2023.	Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público (en la Ley de Víctimas).
	Ley 2364 de 2024.	“Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”
Carcelarios	Ley 2346 de 2024.	“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, unidades de reacción inmediata y similares”.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las Secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.



Otra importante batería de derechos está en espera de sanción presidencial y/o de revisión de la Corte Constitucional:

Temática	Proyecto de Ley por sancionar y/o revisión de la Corte Constitucional	Objeto del Proyecto de Ley
Acceso a la justicia	PL Estatutaria 360 de 2024. Jurisdicción Agraria.	“Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones”.
Derechos de los animales	PL 309 de 2023. Corridas de Toros.	“Por el cual se prohíbe en todo el territorio nacional el desarrollo de las actividades de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, encierros y suelta de vaquillas, así como los procedimientos utilizados en estos espectáculos, tanto en el ámbito público como en el privado”.
Ambientales	PL 161 de 2023. Convenio de control y gestión del agua.	“Por medio del cual se aprueba el «convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques», adoptado en Londres, el 13 de febrero de 2004”.
	PL 171 de 2022. Río Ranchería.	“Por medio del cual se declara al Río Ranchería, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones”.
Trabajo	PL 293 de 2023. Modifica el Sistema General de Pensiones (Reforma pensional).	“Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez”.
Cultura	PL 209 de 2022C. Canasta básica de cultura.	“Por medio del cual se establece la canasta básica de cultura en el país”.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las Secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.

En resumen, durante la Segunda Legislatura se aprobaron doce leyes en materia DESCA, siete proyectos de ley están a la espera de sanción presidencial o revisión de la Corte Constitucional.

En cuanto a los proyectos de ley que permanecieron en trámite, fueron doce:

Temática	Proyecto de Ley que siguen en trámite	Objeto del Proyecto de Ley
Trabajo	PL 166 de 2023. Reforma Laboral.	“Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”.
	PL 425 de 2024 Cámara - 125 de 2023 Senado. Licencia de Maternidad para Mujeres en Política.	“Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.
	PL197 de 2023. Empleos Verdes.	“Por el cual se promueve la generación de empleos verdes en el sector público y privado y se dictan otras disposiciones”.
	PL 246 de 2023. Trabajo del Hogar.	“Por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo de los servicios del hogar en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
Económicos y de soberanía	PL 292 de 2023. Límites al impuesto predial.	“Por el cual se adoptan medidas en materia de impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la ley 44 de 1990, se deroga la ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.



Temática	Proyecto de Ley que siguen en trámite	Objeto del Proyecto de Ley
Económicos y de soberanía	PL 399 de 2024. Salinas Marítimas de Manaure.	“Por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las salinas marítimas de Manaure – Sama Ltda.”
	PL 344 de 2023. Ecominerales.	“Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales -Ecominerales-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”-
Mujeres	PL 052 de 2023. Violencia Vicaria.	“Por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones”.
Ambiente	PL 073 de 2023. Integridad Biológica y Humedales.	“Por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país”.
Alimentación	PL 128 de 2023. Ley de Alimentación.	“Por el cual se crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”.
	PL 020 de 2024 Senado- 436 de 2024 Cámara. Derecho a la Alimentación.	“Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.
Migración	PL 250 de 2022 Senado - 450 de 2024 Cámara. Tráfico ilícito de migrantes.	“Por medio de la cual se aprueba el «protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la asamblea general de la organización de las naciones unidas, el 15 de noviembre de 2000”.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.

En lo que corresponde a avances sustantivos en materia de derechos humanos, el Congreso de la República hundió importantes proyectos que avanzaban en la garantía real y la promoción de los DESCAs, tales como la Ley Estatutaria de Educación; la reforma al sistema de salud; alimentación; la reforma laboral; la prohibición del fracking; la humanización en las cárceles; la ratificación de la Convención Internacional contra la Discriminación; la ley contra el racismo; la reforma a la ley de víctimas; la aplicación del derecho interno en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario; la ley de protesta social; la ley de amnistía e indulto a razón de la protesta social; los acueductos comunitarios; la prohibición de hidrocarburos en la amazonia; la democracia ambiental en proyectos extractivistas; la licencia menstrual; el

desplazamiento forzado por causas climáticas; el estatuto de igualdad; y la eutanasia, entre otros. Hundimientos que estancaron de forma importante el avance en derechos humanos en el país, y respecto de los cuales todas las organizaciones, defensoras y defensores de derechos humanos deben estar en alerta sobre el actuar legislativo.

Balance y retos

El actual Congreso tiene una particular característica y es que las bancadas logran mayorías momentáneas y esporádicas según los temas de interés común; y por ende la pugna de intereses lleva a no generar cambios sustanciales en la sociedad. En ese sentido, la poca eficacia en la aprobación de iniciativas es muestra



de esa situación. No se avizoran cambios profundos por parte de esta institución, que den verdadera garantía, al menos, en derechos humanos. Además, gran parte de los congresistas no tienen en cuenta las exigencias de cambio profundo que presentan las organizaciones sociales y de derechos humanos en materia legislativa.

Existen irrisorios avances en materia de derechos humanos, pues cuando se revisa de forma sustantiva el progreso de los DESCA, el balance es insuficiente. Como se dijo, solo se legislaron y aprobaron doce leyes, de las cuales únicamente seis tienen vocación de avance sustantivo en la protección de derechos humanos: la reforma pensional; la referida a la matrícula cero en la educación superior; la de pasivos ambientales, y la de madres canguro.

Adicionalmente, se resalta de manera positiva que el enfoque de derechos en materia de género ha tenido una importante recepción en la aprobación de las leyes, pues desde esta perspectiva ya están dentro del marco jurídico cuatro importantes iniciativas legislativas.

De otra parte, se nota una importante distancia entre los anuncios del gobierno y el accionar del Congreso de la República, ya que hay varios temas en los que se ha generado una gran expectativa, con un notable rezago, tales como la paz, el sometimiento a la justicia y la reforma policial, que requieren mayor atención y acción en la tercera legislatura.

Actualmente hay siete proyectos a la espera de sanción presidencial y/o de revisión de la Corte Constitucional, de los cuales, en avance de derechos sustanciales, encontramos cuatro: la de prohibición de corridas de toros; gestión y control del agua; ley del Río Ranchería; y ley de protección a las madres buscadoras. De empezar su aplicación ampliarían el espectro en mejoras al derecho a la vida y el medio ambiente.

El mayor de los retos para la próxima legislatura es que Colombia avance de forma más rápida en la garantía, protección y promoción de derechos humanos a todos los niveles, empezando por implementar en la jurisdicción nacional los compromisos internacionales que se tienen en materia de derechos humanos, pues se nota una suerte de desprecio por legislar en pro de la protección de los mismos. En tal sentido, se hace un llamado al Estado colombiano para que busque las formas de profundizar y legislar en este sentido.

También se hace necesario que las organizaciones defensoras de derechos humanos organicen de nuevo una agenda temática donde se definan las prioridades más urgentes para que, junto con la movilización social, se continúe avanzando en este laberinto legislativo en materia de derechos humanos en el país.

Referencias

- Cámara de Representantes, Secretaría General del Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyectos de ley 2023-2024. <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>
- CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en la región. Casos que se presentaron entre septiembre y diciembre de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/045.asp>
- Senado de la República, Secretaría General del Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyectos de ley 2023-2024. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado>

