



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 549

Bogotá, D. C., viernes, 29 de julio de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del objeto y los principios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley es de orden público y tiene por objeto enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la adopción de disposiciones para lograr la adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es de orden público e interés social y de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

Artículo 3°. *Principios rectores.* Los principios que orientan la presente ley son:

a) **Principio de aplicación e interpretación favorable:** En caso de duda en la aplicación de cualquier norma jurídica, prevalecerá la aplicación e interpretación más favorable para la protección del ambiente;

b) **Principio de conservación:** Los recursos ambientales tendrán preferencia en su protección frente a las actuaciones que no tengan certeza de desarrollo sostenible;

c) **Principio de corresponsabilidad:** La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la protección del ambiente;

d) **Principio de pensar global actuar local:** Las actuaciones públicas y privadas deben tener como criterio de decisión la protección del planeta en el actuar de cada localidad o comunidad;

e) **Principio de mejor tecnología disponible:** Las actuaciones públicas y privadas favorecerán el desarro-

llo, comercialización y consumo de tecnologías respetuosas con el ambiente;

f) **Principio de precaución o *in dubio pro natura*:** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente;

g) **Principio de prevención:** Las funciones públicas y privadas estarán enmarcadas en acciones para enfrentar los efectos del cambio climático y evitar daños al ambiente y preservación del equilibrio ecológico;

h) **Principio de responsabilidad ambiental:** Los actores que con sus acciones u omisiones afecten o puedan afectar el ambiente estarán obligados a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y compensar los daños que causen;

i) **Principio de restauración efectiva:** El daño ambiental que cause afectación al cambio climático debe propender por su reparación integral;

j) **Principio de solidaridad:** Las autoridades públicas y particulares son solidarias en la realización de acciones para la mitigación y adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático;

k) **Principio de integralidad y transversalidad:** Adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre los entes gubernamentales y los sectores social y privado para garantizar y optimizar procesos y resultados de la política nacional de cambio climático.

CAPÍTULO II

De las definiciones

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan los términos de la Ley 164 de 1994, que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la Ley 629 de 2000, por medio de la cual se aprobó el Protocolo de Kyoto.

Adicionalmente, se definen los siguientes términos:

a) **Construcción sustentable.** Corresponde a la obra con óptimo desarrollo energético y ambiental, cuyo uso implementa prácticas de reducción de contaminantes, reutilización de recursos y reciclaje;

b) **Transversalidad normativa:** Se entienden incorporados a la presente ley, las estrategias institucionales de articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático, prevención y gestión de riesgos, gestión integral del recurso hídrico, protección de diversidad biológica, protección y ampliación de ecosistemas estratégicos y zonas protegidas.

CAPÍTULO III

De la adaptación

Artículo 5°. *Plan de Adaptación al Cambio Climático.* Los Planes de Adaptación al Cambio Climático deberán contener instrumentos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación con miras a: i) disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente a los efectos del cambio; ii) mejorar la resistencia de los sistemas naturales y humanos; iii) reducir riesgos y daños en los sistemas ecológicos, físicos y sociales, generando oportunidades de mejora en seguridad alimentaria, productividad agrícola y pecuaria y conservación de ecosistemas y recursos naturales; iv) crear mecanismos efectivos de alertas tempranas y atención en zonas impactadas por los efectos del cambio climático; v) diseñar adaptaciones a la infraestructura.

Los Planes de Adaptación al Cambio Climático deberán promover planes, proyectos y programas de prevención y precaución, desarrollo de investigación e información, criterio de flexibilidad en el desarrollo de actividades productivas, sectorización de instalaciones y obras de infraestructura que se adapten a cambio climático, restauración de la cubierta arbórea, humedales y pastizales y el establecimiento de planes de evacuación y sistemas de respuesta médica en caso de alguna catástrofe natural.

Sin perjuicio de lo anterior, el plan de adaptación tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

1. En relación con el sector de la salud

1.1 Investigar enfermedades derivadas de cambios climáticos y sus efectos sobre la salud humana y animal.

1.2 Crear sistemas de vigilancia ambiental y alertas tempranas en salud humana y animal.

1.3 Desarrollar actividades de concientización y participación ciudadana relacionadas con el cambio climático.

1.4 Diseñar políticas de manejo de fauna silvestre afectada por migración de especies.

2. En relación con el sector transporte

2.1 Estándares de diseño en infraestructura vial.

2.2 Estándares de materiales resistentes y amigables con el medio ambiente para la construcción de infraestructura vial.

2.3 Mantenimiento preventivo frente a los efectos del cambio climático.

2.4 Alternativas y sistemas de transporte masivo.

3. En relación con la gestión de residuos

3.1 Disminuir la extracción de materiales para construcción.

3.2 Incrementar el uso de proyectos de mecanismo limpio para eliminación de residuos sólidos urbanos.

3.3 Adopción de sistemas de gestión integral de residuos sólidos (reciclaje, compostaje, reutilización y reducción).

4. En relación con el sector forestal

4.1 Desarrollar estrategias que frenen la deforestación de bosque nativo.

4.2 Desarrollar estrategias de control de incendios forestales y de carboneo.

4.3 Reducción de desperdicios maderables.

4.4 Incentivar nuevos materiales que reemplacen la madera y promover el uso eficiente del recurso.

4.5 Ordenación forestal sostenible.

4.6 Implementación de corredores biológicos.

4.7 Conectar ecosistemas fragmentados.

4.8 Exigir la reforestación urbana.

4.9 Aplicar una estrategia nacional de prevención, seguimiento, control y vigilancia forestal.

4.10 Implementar sistemas de trazabilidad de madera legal en toda la cadena productiva.

4.11 Concentrar en una misma autoridad nacional la administración de los bosques nacionales (nativos o plantados) como estrategia de control a la ilegalidad.

5. En relación con el sector industrial y energético

5.1 Implementar acciones que reduzcan los impactos negativos de la demanda energética derivada del cambio climático.

5.2 Evaluar la vulnerabilidad de los sistemas de transmisión energética ante los distintos escenarios de cambio climático.

5.3 Mercados y negocios verdes.

5.4 Uso de fuentes alternativas de energía limpia.

6. En relación con el sector agricultura

6.1 Uso eficiente del recurso agua: Cosecha de lluvia, aplicación de sistemas de goteo, reciclaje de agua, hidropónicos, y cualquier otro mecanismo eficaz para dicho efecto.

6.2 Mejoras en los proyectos de riego y drenaje.

6.3 Supervisión de extracción de agua subterránea.

6.4 Transferencia de tecnología.

6.5 Garantizar seguridad alimentaria sin ampliar frontera agrícola: cultivos de pancoger, mejoramiento de semillas y cualquier otro mecanismo eficaz para dicho efecto.

6.6 Acciones relacionadas con la nivelación ambiental de tierras.

6.7 Mejorar sistema de cultivos en tierras con mejor productividad y menor riesgo.

6.8 Mejorar canales de comercialización de productos agrícolas.

6.9 Disminuir el uso de insumos y plaguicidas que generen riesgo al medio ambiente.

6.10 Incentivar uso de cultivos multiestrata y cultivos orgánicos.

7. En relación con el sector ganadero

7.1 Selección de forrajes adaptados a condiciones de sequía.

7.2 Adopción del sistema de ensilajes.

7.3 Manejo de estiércol.

8. En relación a los recursos hídricos

8.1 Restauración de los cuerpos de agua.

8.2 Diseño e implementación de sistemas de drenaje sostenible.

8.3 Estudiar nuevos sistemas de desagüe no fluvial.

8.4 Protección de áreas de inundación.

8.5 Conservación y restauración, implementación de reservorios naturales de agua.

8.6 Implementación de acciones para evitar la erosión.

8.7 Identificar los indicadores más eficientes y eficaces que determine factores reales de cambio climático frente a los recursos hídricos.

8.8 Promover y apoyar el uso y manejo de aguas lluvias.

8.9 Renaturalización de ríos.

8.10 Programas de uso eficiente del agua (reutilización de agua).

8.11 Retención y almacenamiento de aguas lluvias.

8.12 Desarrollar modelos hidrometeorológicos que determinen proyecciones de variables atmosféricas e hidrológicas necesarias para el manejo de riesgos ambientales.

8.13 Evaluar la capacidad de adaptación del sistema de gestión del agua bajo las proyecciones hidrometeorológicas.

9. En relación con el uso del suelo

9.1 Frenar la ampliación de la frontera agrícola.

9.2 Promover espacios urbanos para agricultura.

9.3 Frenar desecación de suelos de humedales, turberas u otros que actúan como bancos de carbono.

9.4 Los Planes de Ordenamiento Territorial deben ser de obligatoria aplicación para todo tipo de proyectos rurales y urbanos.

9.5 Rediseño de ciudades y centros poblados incrementando cobertura vegetal.

10. En relación al sector turístico

10.1 Desarrollar sistemas de indicadores sobre la relación entre el cambio climático y el turismo.

10.2 Evaluar los potenciales impactos del cambio climático en el patrimonio natural y cultural de la Nación.

10.3 Promover la creación de sitios de zonas de protección ambiental para recreación pasiva.

11. En relación al sector de la construcción

11.1 Desarrollar estudios que permitan la elaboración de normas que conduzcan al aprovechamiento

óptimo de las condiciones climáticas proyectadas en el sector de la construcción.

11.2 Revisión del marco normativo relativo a la planificación territorial y el uso del suelo.

11.3 Disminuir el consumo de energía por vivienda.

CAPÍTULO IV

De la mitigación

Artículo 6°. *Plan de mitigación al cambio climático.* La política de Mitigación al Cambio Climático deberá incluir instrumentos de planeación e instrumentos económicos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación de emisiones nacionales y establecimiento de planes, programas, acciones e instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones específicas, por sectores y actividades tomando como referencia los escenarios de línea base y líneas de base por sector que se establezcan en el país y en América Latina de conformidad con los Tratados Internacionales, suscritos por Colombia en materia de cambio climático:

A. GENERAL

1. Revisar el marco relativo a las normas básicas de construcción y edificación con el objeto de maximizar la eficiencia energética y reducir la emisión gases de efecto invernadero.

2. Implementar normas de construcción sustentable.

3. Promocionar la incorporación de nuevas tecnologías que apunten a incrementar la eficiencia energética, y a colaborar en la sustitución de fuentes de energía no renovables.

4. Implementar políticas que permitan cuantificar y fomentar la reducción de emisiones GEI en los negocios particulares y en la contratación pública.

5. Incentivar el uso de tecnologías de bajas emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en los diferentes sectores, en especial, el de transporte, construcción, industrial, comercial y manejo de residuos.

6. Evaluar la adopción de programas basados en el mercado, como impuestos sobre el carbono o la energía, fijación de los precios basada en la totalidad de los costos, uso o reducción gradual de subvenciones, permisos y cuotas negociables sobre las emisiones.

7. Incentivar la adopción de acuerdos voluntarios para el uso de la energía y normas sobre las emisiones de carbono.

8. Estructurar y fomentar programas para el uso eficiente de energía.

9. Generar políticas sobre prohibiciones de productos y prácticas, permisos y cuotas de emisiones no negociables.

B. ESPECIAL

1. En relación con la gestión de residuos

1.1 Implementar proyectos de captura de metano en rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales.

1.2 Fomentar programas de reciclaje y compostaje de residuos orgánicos biodegradables residenciales y de centros de acopio.

1.3 Generación de biofertilizante mediante materia orgánica.

1.4 Reducir emisiones mediante eliminación de residuos usando opciones técnicas.

1.5 Utilización de gases emitidos en rellenos sanitarios y como fuentes de energía.

2. En relación con el sector forestal

2.1 Fomentar la captación de carbono por los ecosistemas forestales.

2.2 Protección de las masas boscosas existentes.

2.3 Compensación de emisiones mediante repoblación y gestión forestal sostenible.

2.4 Disminución de deforestación e incremento de repoblación forestal.

2.5 Declaración de zonas nacionales prioritarias para programas de compensación forestal.

2.6 Implementar un sistema nacional de compensación de servicios ambientales.

3. En relación con el sector industrial y energético

3.1 Mejoramiento de la eficiencia en la generación de electricidad mediante la sustitución del carbón por gas natural.

3.2 Adopción de tecnologías de combustión eficientes que reduzca impactos ambientales.

3.3 Reducción de emisiones mediante la mejora de la eficiencia energética en el sector industrial.

3.4 Sustitución de instalaciones y procesos existentes por opciones tecnológicas más eficientes que reduzcan CO₂.

3.5 Reducir fugas de gases fluorados, mediante recuperación y reciclado de los mismos y utilización de compuestos alternativos.

4. En relación con el sector transporte

4.1 Reducción en la intensidad energética en los vehículos de transporte masivos que disminuyan las emisiones específicas por año.

4.2 Utilizar combustibles de fuentes renovables en reemplazo de la gasolina, que reduzca emisiones específicas por año.

4.3 Uso de biodiésel o bioetanol producido de caña de azúcar o almidones.

4.4 Uso de biocombustibles a partir de algas.

4.5 Uso de Gas Natural Comprimido (GNC), para transporte.

4.6 Fomentar el uso de vehículos eléctricos o híbridos.

4.7 Incentivar uso de bicicletas y mejoramiento de ciclorrutas.

4.8 Control de fugas de refrigerantes que reduzca emisiones específicas por año.

5. En relación con el sector agricultura

5.1 Reducción de emisiones por mejorar la utilización de la energía.

5.2 Reducción de emisiones por aplicación de nuevas técnicas de cultivo.

5.3 Reducción de emisiones por producción de biocombustibles en tierras agrícolas.

5.4 Reducir erosión con uso eficiente del agua y cambios en sistemas de labranza.

5.5 Reducción de emisiones por uso eficiente de fertilizantes.

5.6 Disminuir el porcentaje de emisiones de GEI, debido a cambios en el uso del suelo por deforestación.

5.7 Disminuir el porcentaje de emisiones de GEI, debidas a expansión de la frontera agrícola.

5.8 Mejorar la agricultura tradicional por el incremento de emisiones de CO₂ originados en excesiva fertilización y pérdida de nitrógeno.

5.9 Minimizar la utilización de abonos sintéticos y ajustar las necesidades nutritivas de las plantas con los cultivos hidropónicos orgánicos.

5.10 Incentivar la agricultura hidropónica como método para reducir emisiones por disminución del uso de fertilizantes químicos.

5.11 Reducción de óxido nitroso mediante incremento de insectos benéficos.

5.12 Reducción de emisiones por transporte de productos desde el sector rural.

5.13 Disminuir impactos sobre calidad de fuentes hídricas con nitratos, fósforo y pesticidas.

5.14 Conservación de biodiversidad como flora, fauna y microorganismos del suelo mejorando riego.

5.15 Disminuir emisiones por quemas para agricultura y uso eficiente de fertilizantes nitrogenados.

6. En el sector salud

6.1 Mitigar los impactos de cambio por los efectos adversos contra la salud.

6.2 Incrementar producción agrícola para combatir malnutrición y problemas de seguridad alimentaria.

6.3 Secuestro de carbono por aumento de reservas y absorción de CO₂.

6.4 Gestión en tierras agrícolas y en recursos hídricos que incrementen cubierta terrestre.

7. En relación con el sector ganadero

7.1 Reducción de emisiones por adecuada gestión de las explotaciones ganaderas de rumiantes.

7.2 Mejora en pastizales e intensidad de pastoreo, incremento de productividad, evitar incendios e introducción de especie.

7.3 Reducir emisiones de CH₄ (Metano) y N₂O (Óxido nitroso) mejorando alimentación de ganados.

7.4 Gestión de tierras ganaderas, evitando el drenaje de humedales.

7.5 Gestión de ganado mejorando suministro de alimentos, cambios de la cría y gestión animal.

7.6 Aprovechamiento del estiércol y manejo de biosólidos.

7.7 Generar investigación, educación, asistencia e infraestructura ganadera.

7.8 Pronósticos, alertas tempranas y mejores sistemas de gestión y gobernabilidad.

7.9 Mejoramiento de establos y restauración de suelos y fuentes hídricas mediante cambio de sistemas de pastoreo.

8. En relación a los recursos hídricos

8.1 Cultivos bioenergéticos como sustituto de uso de combustibles de origen fósil.

8.2 Obtención de electricidad a partir de biomasa para disminuir descargas de agua de refrigeración sobre las aguas de superficie.

8.3 Protección de zonas de alta montaña como productoras de agua.

8.4 Ubicación, diseño y gestión adecuada de plantaciones bioenergéticas para reducir lixiviación de nutrientes y erosión del suelos.

8.5 Generación de servicios medioambientales por acumulación de carbono en suelos (incrementar fertilidad y disminuir metales pesados).

8.6 Diseño adecuado de plantaciones forestales para la producción de biocombustibles, que evite impactos medioambientales negativos.

8.7 Uso de electricidad obtenida de tecnologías de suministro de energías renovables no hidroeléctricas (solar, eólica, geotérmica, de la biomasa), para proveer calor y electricidad.

9. En relación con el sector de la salud

9.1 Reforzar instancias normativas sobre los efectos adversos e inequitativos en la salud presentes o futuros del cambio climático.

9.2 Reducción de costos en salud para las comunidades.

9.3 Realizar acciones preventivas en salud pública y servicios de salud: educación de las comunidades, vigilancia de enfermedades, preparación para desastres, lucha contra vectores, higiene e inspección de alimentos, administración de suplementos nutricionales, vacunación, atención primaria y atención de salud mental.

9.4 Fortalecer la capacidad de respuesta de sistemas de salud locales.

9.5 Promover la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y sus efectos sobre la salud.

9.6 Fomentar la sustitución de automóviles como medio de transporte por desplazamientos a pie o en bicicleta para reducir emisiones de carbono.

9.8 Disminuir el uso de automóviles para reducir niveles de contaminación y ruido.

9.9 Sustituir el uso de combustibles fósiles para calentar hogares y cocinar por combustibles más limpios.

9.10 Capacitar sobre amenazas para la salud relacionadas con el clima.

CAPÍTULO V

Del Consejo Nacional Ambiental

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 14. *Funciones del Consejo.* El Consejo Nacional Ambiental tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambienta-

les con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio.

2. Recomendar al Gobierno nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación.

4. Recomendar las directrices para la coordinación de las actividades de los sectores productivos con las de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental (Sina).

5. Construir el plan de adaptación y mitigación al cambio climático.

6. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento.

7. Recomendar políticas en materia de cambio climático.

8. Gestionar el apoyo de organismos internacionales de cooperación para la financiación de proyectos que protejan el ambiente como consecuencia del cambio climático.

9. Evaluar la ejecución de las actividades que deben cumplir las diferentes entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.

10. Promover la participación y coordinación de las entidades públicas y privadas en cumplimiento de esta ley.

11. Controlar el Plan de Mitigación y Adaptación de Cambio Climático.

12. Elaborar la política de capacitación sobre mitigación y adaptación al cambio climático.

13. Elaborar la política para desarrollar programas de educación básica primaria y secundaria sobre cambio climático.

14. Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno nacional.

CAPÍTULO VI

Del Fondo para el Cambio Climático

Artículo 8°. *Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.* Créase el Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para efectos de financiar las medidas objeto de la presente ley. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de

recursos para la adaptación y mitigación del cambio climático y a la protección de amenazas ambientales que resulten del cambio climático.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales.

CAPÍTULO VII

De los incentivos

Artículo 9°. *Incentivos pecuniarios.* El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Artículo 10. *Incentivos no pecuniarios.* El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos no pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

CAPÍTULO VIII

Del registro estatal de emisiones contaminantes

Artículo 11. *Registro Estatal de Emisiones.* Créase el Registro Estatal de Emisiones Contaminantes, el cual estará a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y en el cual se publicarán los datos sobre emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes.

La anterior información es pública y estará a disposición de la ciudadanía a través de la página web del Ideam, con el fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a la información ambiental.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos para creación del Registro Estatal de Emisiones.

CAPÍTULO IX

Responsabilidad ambiental empresarial con el cambio climático

Artículo 12. Las empresas al momento de su constitución deberán verificar el impacto ambiental de las mismas y adoptar en sus estatutos los mecanismos para la adaptación y mitigación frente al cambio climático. Para lo anterior, debe designarse un responsable ambiental.

CAPÍTULO X

Disposiciones finales

Artículo 13. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto tiene por objeto, establecer como políticas de Estado, medidas para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la adopción de disposiciones para lograr la adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

II. Consideración general

El presente proyecto había iniciado su trámite legislativo bajo el número 58 de 2015 Senado siendo archivado por tránsito de legislatura pero llegando hasta la ponencia positiva en primer debate.

III. Consideraciones sobre el cambio climático

El cambio climático corresponde a la amenaza ambiental que resulta de la quema de combustibles fósiles, los cuales liberan gases (CO₂) a la atmósfera, aumentando la temperatura del planeta y, por ende, alterando el sistema climático. Entre los cambios que genera, se encuentra el colapso de ecosistemas, derretimiento de glaciares, embates de calor. (Greenpeace Colombia, 2014).

La Organización de las Naciones Unidas ha dado una voz de alarma por el cambio climático, al señalar que la emisión de gases con efecto invernadero ha llegado al nivel más alto desde hace 800.000 años. (*El Tiempo*, 2014).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), al cual se le atribuye haber realizado el mayor estudio sobre esta problemática en toda la historia, generó su quinto informe. En dicho informe se expresa con claridad la influencia humana en el cambio climático, hasta el punto que se observa en todos los continentes. De allí que en dicho informe se proponga la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero entre un 40 y 70% a nivel mundial entre 2010 y 2025; llegando al 2100 a un nivel negativo. (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2014).

III. Países con regulación legal en cambio climático

En diferentes países del mundo, se han adelantado propuestas e iniciativas legislativas para adoptar medidas que ayuden a la disminución de los efectos del cambio climático:

PAÍSES CON INICIATIVAS O LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO	TÍTULO DE LA LEY O INICIATIVA LEGISLATIVA
México	"Ley de cambio climático del Estado de México"
Guatemala	"Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero"

PAÍSES CON INICIATIVAS O LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO	TÍTULO DE LA LEY O INICIATIVA LEGISLATIVA
Costa Rica	"Ley Marco de Cambio Climático"
Honduras	"Ley de Cambio Climático"
Bolivia	"Ley de la madre tierra"
Perú	"Ley Marco de Cambio Climático"

IV. Propuestas de acciones frente al cambio climático

Diferentes organizaciones en el mundo coinciden en que se deben realizar acciones de mitigación y adaptación. De allí que la GIZ registre las medidas señaladas por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), así:

Propone como acciones de mitigación:

- "Programas basados en el mercado, como impuestos sobre el carbono o la energía, fijación de los precios basada en la totalidad de los costos, uso o reducción gradual de subvenciones, permisos y cuotas negociables sobre las emisiones.
- Acuerdos voluntarios para el uso de la energía y normas sobre las emisiones de carbono, compras del sector público, programas para fomentar productos en que se utilice eficientemente la energía.
- Medidas reglamentarias como equipo obligatorio o normas sobre construcción, prohibiciones de productos y prácticas, permisos y cuotas de emisiones no negociables.
- Provisión de información y creación de capacidades a nivel de actores institucionales y sociales.
- Coordinación a nivel interinstitucional e internacional. Propone como acciones de adaptación.
- Medidas de prevención y precaución.
- Desarrollo de investigación e información.
- Criterio de flexibilidad en el desarrollo de actividades productivas. Por ejemplo, una forma práctica de planificación en el sector agrícola consiste en cultivar distintos productos, en vez de invertir en un único cultivo que puede ser destruido por una sequía o una ola de calor.
- Ubicaciones más seguras de instalaciones y obras de infraestructura.
- La restauración de la cubierta arbórea, los humedales y los pastizales para evitar la erosión y reducir los daños provocados por las tormentas e inundaciones.
- Establecimiento de planes de evacuación y sistemas de respuesta médica en caso de alguna catástrofe natural".

En la pasada cumbre del G-20, líderes del mundo coincidieron en tomar "acciones poderosas y efectivas" en relación con el cambio climático (BBC, 2014).

Entre los distintos esfuerzos por el manejo del cambio climático, se ha generado una acción conocida como la Adaptación y Mitigación, las cuales, y según lo señala el IPCC, corresponden a:

ADAPTACIÓN: "Ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que

pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada" (IPCC, 2001).

MITIGACIÓN: "Intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero." (IPCC, 2001).

V. Convenciones aprobadas por Colombia

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992, fue aprobada por Colombia a través de la Ley 164 de 1994, la cual a su vez, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-073 de 1995. El objeto de su aprobación fue el de adelantar acciones para enfrentar el cambio climático, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. A su vez, y atendiendo al carácter específico de las prioridades nacionales de desarrollo, Colombia, aprueba mediante la Ley 629 de 2000 el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", la cual fue declarada exequible por medio de la Sentencia C-860 de 2001.

VI. Políticas de gobierno sobre cambio climático

Desde el punto de vista de las entidades estatales se evidencia la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ideam en la elaboración del Estudio de Estrategia Nacional para la implementación de los Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en Colombia. Se suma, el trabajo del Ministerio del Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación en la elaboración de Lineamientos de Política de Cambio Climático. Por su parte, el documento Conpes 3242 de 2003, titulado: ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA LA VENTA DE SERVICIOS AMBIENTALES DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, buscó generar lineamientos para la introducción de los proyectos MDL como medidas de mitigación.

Así las cosas, es importante que se establezcan medidas que contrarresten el cambio climático, no solamente en el marco general de políticas de gobierno, pues se hace necesario que se adopten a través de políticas de Estado, como garantía de su implementación y permanencia en todo orden territorial como gubernamental.

El documento final¹ adoptado por consenso el 6 de diciembre de 2015 generado en la Reunión Parlamentaria en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París, el 5 y 6 de diciembre de 2015 plantea 22 puntos de importancia y que competen al proyecto de ley:

"1. Nosotros, parlamentarios de todo el mundo, reunidos en París en ocasión de la 21ª Sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) y de la 11ª Reunión de las partes en el Protocolo de Kyoto (CMP11), reafirmamos enérgicamente nuestra preocupación por las consecuencias del cambio climático y nuestra voluntad de tenerlo en cuenta en nuestras leyes nacionales y en los foros parlamentarios regionales.

¹ Unión Interparlamentaria y el Parlamento Francés, reunión parlamentaria en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Disponible: [http://www.secretariagrulacuip.org/web/attachments/article/100/documento%20final-%2006.12.2015.pdf]

2. Causado por la actividad humana, el cambio climático está ahora documentado mediante un trabajo científico sólido, mundial e interdisciplinario que lo torna indiscutible. Existe consenso científico sobre la existencia de un calentamiento climático (según el último informe del GIEC, el incremento de la temperatura media mundial llegaría a 4.8°C a fines del siglo), de una elevación del nivel del mar (hasta 1 metro en 2100, lo que afectaría a 1 habitante en 10 en el mundo, siendo de 600 a 700 millones de personas); del aumento de fenómenos meteorológicos extremos (con sequías y precipitaciones más frecuentes y más intensas y una expansión de las zonas desérticas). Es así aparente que el cambio climático constituye una amenaza grave para el planeta.

3. El impacto del cambio climático se siente en todo el mundo. Se trata de un problema global con grandes repercusiones ambientales, económicas, sociales y políticas. Es una amenaza grave para el acceso al agua, la seguridad alimentaria, la salud de la población, la biodiversidad, que causa migraciones numerosas y forzadas (de 50 a 150 millones de habitantes se verán obligados a desplazarse de aquí a fines del siglo) y podría ser factor de riesgo para la paz en el mundo y podría afectar especialmente a las poblaciones de los países en desarrollo más pobres.

4. Las tendencias actuales conducen a un alza de las temperaturas bien superiores a los 2°C de aquí a fines del siglo. La aceleración de los fenómenos con la constatación de una mayor rapidez de la degradación y del cambio llama a decisiones contundentes de parte de los gobiernos, los parlamentos y la comunidad internacional, que deben en conjunto hacer frente a los desafíos más graves para el planeta y la humanidad.

5. En este contexto, reafirmamos la urgencia de reducir las emisiones mundiales de gas con efecto invernadero y de limitar el aumento de la temperatura media mundial a menos de 2°C en relación a los niveles preindustriales, de acuerdo con el objetivo fundamental de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y de lo acordado por los gobiernos en el Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009.

6. Reafirmamos nuestra convicción de que los principios de equidad, de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de respectivas capacidades, en función de las diferentes situaciones nacionales, son un elemento fundamental de la acción multilateral frente al cambio climático y que estos deben ser integrados en el Acuerdo de París. 2

7. Consideramos imperativo que el Acuerdo de París sea un acuerdo por todos y para todos, un acuerdo justo, duradero y dinámico que permita luchar eficazmente y acelerar la acción contra el cambio climático en el transcurso de las próximas décadas. Este acuerdo debe tomar en cuenta las necesidades y las capacidades de los países en desarrollo, en particular la de los países más pobres y más vulnerables, permitir facilitar la transformación de las trayectorias de desarrollo, a través de la transmisión de los conocimientos y del financiamiento, a fin de permanecer por debajo de los 2°C y ayudar a cada país a hacer frente al impacto del cambio climático.

8. Con este fin, el acuerdo debe incluir de manera equilibrada las cuestiones de atenuación, adaptación y los medios de implementación (finanzas, tecnología, fortalecimiento de las capacidades), en el deseo de una verdadera transparencia de las acciones realizadas por

cada país, con un marco común definido para alcanzar esta transparencia.

9 La adaptación debe tener como objetivo prioritario reducir la vulnerabilidad, particularmente de los países más afectados por los efectos negativos del cambio climático, en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular, ciertos atolones del Pacífico, los países de África, los países menos avanzados, ciertas grandes megalópolis en zonas costeras, en las regiones y los países montañosos, y alcanzar un desarrollo sostenible que sea resiliente al cambio climático.

10. Los intereses de las generaciones futuras requieren la promoción de medidas de atenuación y adaptación ambiciosas a favor de una agricultura sostenible y diversificada, de formas de energías renovables que no emitan carbono o de baja emisión de carbono, de una mejor eficacia energética, de una gestión más adecuada de los recursos forestales y marinos, y de la organización de un acceso al agua para todos.

11. Los aspectos financieros del acuerdo deben tener como prioridad el financiamiento de la transición hacia economías bajas en carbón y resilientes al cambio climático. Insistimos en la necesidad de intensificar la movilización de los recursos financieros para realizar el objetivo fijado en Copenhague de reunir 100 mil millones de dólares de fondos públicos y privados para el año 2020. Parte de la respuesta a este objetivo yace en el éxito del Fondo Verde para el Clima, cuya creación fue decidida en Copenhague para servir como principal fondo multilateral de financiamiento de esta transición en los países en desarrollo. Este fondo debe asegurar rápidamente el financiamiento efectivo de los proyectos en el respeto de los principios de equidad, transparencia y eficacia.

12. La investigación, la transferencia de tecnología, conocimientos, buenas prácticas y la ayuda al fortalecimiento de las capacidades en los países en desarrollo en 2020 y más allá son elementos esenciales de la adaptación al cambio climático y su atenuación, lo mismo que la reducción progresiva de la utilización de la energía fósil. Estos deben ser objeto de compromisos concretos y mesurables.

13. Constatamos un desajuste preocupante entre los objetivos mundiales de reducción de las emisiones de gas con efecto invernadero y de limitación del aumento de la temperatura promedio, y los compromisos nacionales llevados a cabo para alcanzar estos objetivos. Por tanto, reafirmamos la importancia de las contribuciones nacionales y de los compromisos de cada país sobre la base de las responsabilidades comunes pero diferenciadas para contribuir a la realización de los objetivos mundiales. Nos comprometemos a ejercer una mayor vigilancia en la finalización y aplicación de estas contribuciones en cada uno de nuestros países, a favorecer la elaboración de legislaciones nacionales sobre el clima claras y ambiciosas y a incitar a los gobiernos a adaptar estas legislaciones en función de los resultados obtenidos. Señalamos la necesidad de un examen anual de los compromisos de cada país para verificar que las legislaciones nacionales estén en conformidad con los objetivos de reducción de las emisiones.

14. Apoyamos el enfoque de una agenda de soluciones que tenga por objetivo contribuir a reforzar la ambición de todos los países, ofreciendo soluciones a ser incluidas como parte de una estrategia de desarrollo de bajo carbono compatible con el objetivo de 2°C, a través de iniciativas concretas y amplias de parte de

los actores no gubernamentales añadidas a los 3 compromisos de los Estados. Consideramos necesario que todos los gobiernos y los actores de la sociedad civil (empresas, comunidades locales y ONG) apoyen y refuercen esta agenda de acción que tiende a establecer acciones inmediatas sin esperar la entrada en vigor del Acuerdo de París en 2020. Se debe buscar y alentar las asociaciones con las partes interesadas, particularmente los poderes públicos locales, los actores económicos, las agencias regionales y las ONG.

15. El Acuerdo de París debe involucrar no solamente a los Estados sino a todos los individuos, en particular a los jóvenes, respetando, en tanto, su diversidad cultural y reconociendo la igualdad de género como un principio fundamental, las iniciativas numerosas y eficaces que las mujeres han impulsado deben ser sistemáticamente tomadas en cuenta en la agenda de las soluciones y las mujeres deben estar más asociadas a las negociaciones internacionales. Todas las fuerzas de la cultura humanista y científica deben ser movilizadas en la lucha contra el cambio climático.

16. La promoción y la implementación de medidas territoriales destinadas a reducir las emisiones de gas con efecto invernadero es un importante desafío de la acción climática. Apoyamos los compromisos de las comunidades locales en la lucha contra el cambio climático. Siendo los primeros en ser impactados por las consecuencias de este cambio, los territorios son y deben tornarse en actores esenciales de la transición hacia un modelo económico bajo en carbono o libre de carbono. Los parlamentos deben alentar y facilitar la dinámica de esta movilización.

17. Alentando a los portadores de iniciativas a acelerar sus trabajos, expresamos el deseo de que la Conferencia de París y las reuniones siguientes permitan ampliar la dinámica y transmitir el mensaje de oportunidades económicas y sociales en el marco de la lucha contra el cambio climático. El Acuerdo de París, como los siguientes, deben conducir a soluciones reales y concertadas.

18. La lucha contra el cambio climático no puede ser un obstáculo para el desarrollo. Los dos desafíos deben ser abordados juntos. El Acuerdo de París debe ser perfectamente coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, así como con el Marco de Sendai para la Reducción de los Riesgos de Desastre, adoptado el 18 de marzo de 2015.

19. La búsqueda de soluciones innovadoras en todas las áreas –atenuación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnología, transparencia, fortalecimiento de las capacidades– y la utilización de la ciencia y de la educación será alentada por los parlamentos. El establecimiento de un régimen de crédito de carbono será parte de las acciones en las que los parlamentos se comprometen a prestar una atención particular.

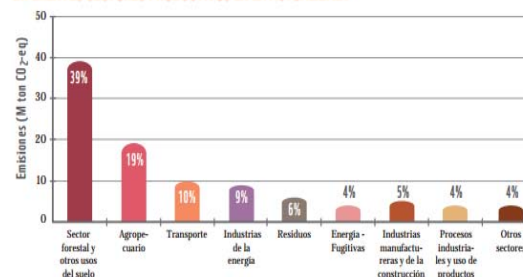
20. Los parlamentarios tienen un rol esencial que jugar para contribuir al éxito de las políticas de lucha contra el cambio climático y una parte de responsabilidad por su implementación efectiva. Al concebir, adoptar y modificar la legislación, aprobar los presupuestos nacionales y al hacer rendir cuentas a los gobiernos, estos son un elemento clave del proceso de implementación efectiva de los acuerdos internacionales. Por tanto, nos comprometemos a ejercer nuestros poderes y responsabilidades con el mayor vigor en la lucha mundial contra la alteración del clima.

21. Deseamos que los contactos entre los parlamentos sean el medio para reforzar las capacidades parlamentarias de implementación y seguimiento de la legislación sobre el clima y para difundir las buenas prácticas. Debemos asegurar que las cuestiones ligadas al cambio climático sean sistemáticamente inscritas en el orden del día de las reuniones interparlamentarias. Expresamos nuestro deseo de que la 134ª Asamblea de la UIP en Lusaka adopte un Plan de Acción Parlamentario sobre el Cambio Climático. La 22ª sesión de la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en Marruecos en 2016 será la ocasión de hacer un balance sobre el papel movilizador de los Parlamentos en la lucha contra el cambio climático. Es conveniente desarrollar vínculos de cooperación entre la UIP y los órganos competentes de las Naciones Unidas para asegurar el seguimiento del Acuerdo de París. 4

22. Pedimos que el rol de los Parlamentos y de la UIP sea explícitamente mencionado en el Acuerdo de París y que nuestros compromisos, traducidos en el presente documento, puedan ser anexados a las Actas finales de la Conferencia de París”.

En el estudio que hacen CAROLINA GARCÍA ARBELÁEZ, XIMENA BARRERA, ROBERTO GÓMEZ Y RODRIGO SUÁREZ CASTAÑO en el texto denominado El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21² utilizan información que resulta de importancia para determinar los aspectos cuantitativos y cualitativos de los compromisos que asume Colombia frente al Acuerdo de París. Es por ello que se hace necesario registrar los sectores y su porcentaje de emisiones, conforme se registra a continuación con la gráfica, como parámetro para adelantar políticas en cada uno de estos –sectores–, conforme lo establece el presente proyecto de ley, al organizar las acciones de mitigación y adaptación a los sectores de mayor impacto en el cambio climático.

¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LAS EMISIONES EN LOS DIFERENTES SECTORES PRODUCTIVOS EN LA ACTUALIDAD?



Fuente: Proyecto Informe Bienal de Actualización, IDEAM 2015

VII. Estructura del proyecto

CAPÍTULO I	Del objeto y los principios
Artículo 1º.	Objeto
Artículo 2º.	Ámbito de aplicación
Artículo 3º.	Principios rectores.
CAPÍTULO II	De las definiciones
Artículo 4º.	Definiciones.
CAPÍTULO III	De la adaptación
Artículo 5º.	Plan de adaptación al cambio climático

² García Arbeláez, C.; Barrera, X.; Gómez, R. y R. Suárez Castaño. 2015. El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. 2 ed. WWF-Colombia. 31 pp.

CAPÍTULO IV	De la mitigación
Artículo 6°.	<i>Plan de Mitigación al Cambio Climático</i>
CAPÍTULO V	Del Consejo Nacional Ambiental
Artículo 7°.	
CAPÍTULO VI	Del Fondo para el Cambio Climático
Artículo 8°.	<i>Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático</i>
CAPÍTULO VII	De los incentivos
Artículo 9°.	<i>Incentivos pecuniarios</i>
Artículo 10.	<i>Incentivos no pecuniarios</i>
CAPÍTULO VIII	Del Registro Estatal de Emisiones Contaminantes
Artículo 11.	<i>Registro Estatal de Emisiones</i>
CAPÍTULO IX	Responsabilidad ambiental empresarial con el cambio climático
Artículo 12.	
CAPÍTULO X	Disposiciones finales
Artículo 13.	<i>Reglamentación</i>
Artículo 14.	<i>Vigencia</i>



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

BIBLIOGRAFÍA:

Dasgupta, P & Daly, H. (2005). Economía en un mundo repleto. En: Investigación y ciencia. Noviembre, 2005. p. 60-65.

García Arbeláez, C.; Barrera, X.; Gómez, R. y R. Suárez Castaño. 2015. El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. 2 ed. WWF-Colombia. 31 pp. Disponible en: (http://cambioclimatico.minambiente.gov.co/images/ABC_de_los_Compromisos_de_Colombia_para_la_COP_21_VF_definitiva.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2006-2010. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. (2007). Aprobado con la Ley 1151 de 2007. Bogotá: PND. p. 431 a 543.

Proyecto de integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas. Documento digital. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá: PNUD. p. 31

UTMAN, Verónica. Agricultura y cambio climático: la perspectiva global. Disponible en <http://finanzas-carbono.org>. Primera sesión del Taller Regional: Mitigación del Cambio Climático en Agricultura

- Desarrollo y Ejecución de Medidas de Mitigación Adecuadas a cada País (NAMA) en el Sector Agrícola de América Latina y el Caribe, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), en el marco del Proyecto REGATTA. Montevideo, Uruguay, 26 y 27 de julio de 2012.

www.fao.org/climatechange/

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 54 de 2016 Senado**, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Luis Fernando Duque*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 54 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático y se establecen otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2016 SENADO

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2°. *Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.* El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior.

2. Pertenecer al nivel uno (1) o dos (2) del Sisbén.

Artículo 3°. *Cobertura de la gratuidad.* El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad de la educación superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Artículo 4°. *Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública.* El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior.

2. Inasistencia injustificada a clases.

Artículo 5°. *Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.* Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del Gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6°. *Registro de gratuidad en la educación superior pública.* Créese el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información rela-

cionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Artículo 7°. *Fondo Solidario de Educación.* Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2°. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3°. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4°. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Artículo 8°. Autorízase al Gobierno nacional para que incluya en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

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



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene como propósito establecer la gratuidad en la educación superior para las personas de nivel uno (1) y dos (2) del Sisbén que deseen adelantar estudios universitarios, tecnológicos o técnicos en instituciones educativas de carácter público.

Dicho propósito tiene como sustento general los diferentes compromisos adquiridos por el Estado colombiano, y en particular, con el deseo de satisfacer el derecho a la educación, ampliando su cobertura, por medio de la implementación de la gratuidad, de manera progresiva, en la educación superior en instituciones educativas de carácter público.

El mencionado propósito general tiene como sustento, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en el artículo 26:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. **La educación debe ser gratuita**, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; **el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos**”. (Negrilla fuera de texto).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales¹ en su artículo 13 establece que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y accesible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

(...). (Negrilla fuera de texto).

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlo, criterio que se tiene en cuenta en el presente proyecto al determinar a un grupo especial vulnerable que económicamente no cuenta con las facilidades de sufragar educación superior.

Para el caso del presente proyecto, y en atención a la gradualidad, se tiene como grupo seleccionado el nivel 1 y 2 del Sisbén frente al cobro de derechos académicos, como un primer paso de progresividad. Igualmente, se tiene como referente para la financiación del Fondo Solidario de educación, el sistema de fuentes del Fondo de Reparación a Víctimas².

La gratuidad versará sobre derechos académicos, los cuales corresponden a la prestación del servicio educativo, con excepción de los servicios complementarios y tendrá como criterio de acceso y permanencia a este beneficio el mérito académico.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-376 de 2010, en la cual ha señalado:

“GRATUIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Obligación de exigibilidad inmediata/ GRATUIDAD DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN NIVELES DE SECUNDARIA Y SUPERIOR-Sujeta a progresividad y gradualidad/DERECHOS ACADÉMICOS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Regulación solo aplica respecto de la educación secundaria y superior, derivado de la interpretación del inciso 4° del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que **la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles**, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para **su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior**. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando

¹ Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

² Ley 1448.

consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.” (Negrilla fuera de texto).

Colombia ya ha avanzado en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior, que establece el artículo 150 de la Ley 1450 de 2011³.

Si bien es cierto, los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 son los estratos de menores ingresos, generalmente cuentan con personas que solamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior (SPADIES), publicado por el Ministerio de Educación Nacional⁴ registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos: “comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3”; hecho que evidencia el gran interés por estudiar.

El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica, mediante el presente proyecto de ley, a las clases menos favorecidas.

Sin embargo, tal como lo evidencian las cifras, Colombia es un país de grandes desigualdades sociales, que deben zanjarse, y para cumplir los preceptos constitucionales de implantar progresivamente la gratuidad en la enseñanza superior, se pretende con este proyecto de ley, promover el acceso a la educación superior, entre los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Finalmente, es importante señalar que la presente iniciativa ya había sido tramitada en el Congreso de la República (Proyecto de ley número 10 de 2014 Senado) llegando hasta la publicación de ponencia positiva en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado (*Gaceta del Congreso* número 665 de 2014) con pliego de modificaciones. Dichas modificaciones, de autoría del Senador Mario Alberto Fernández Alcocer, son atendidas, por su valioso aporte, en el proyecto radicado bajo el número 86 de 2015 Senado, el cual es archivado por tránsito de legislatura a pesar de contar

con ponencia positiva en primer debate. Así las cosas, y adoptando las mejoras del proyecto en sus anteriores trámites y por considerar su importancia en el mejoramiento de la educación superior y el desarrollo social, se radica nuevamente la iniciativa.

Es importante señalar que el presente proyecto autoriza –más no ordena– al Gobierno nacional incluir en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento del proyecto de ley. Esta diferencia es importante registrarse para verificar la incidencia de la Ley 819 de 2003 la cual hace explícita la orden de registrar el impacto fiscal en aquellos casos donde se ordene gasto. Por ello debe recordarse que la Corte Constitucional en Sentencia C-373 de 2010, precisó:

“Así las cosas, para decidir de fondo sobre las objeciones formuladas, la Corte estima indispensable reiterar su jurisprudencia referente a la diferencia entre la autorización del gasto y la orden de efectuarlo, a fin de determinar, a la luz de estos criterios, cuál es la situación del artículo objetado.

4.1 Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. (...) De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno.

Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, (...) esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. (...) “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...” (...)

De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, (...) caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, (...) evento en el cual es perfectamente legítima”. (...) En la Sentencia C-782 de 2001, (...) por ejemplo, la Corte declaró executable una disposición legal (...) que se había expedido con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público y mediante la cual se autorizaba al gobierno a realizar ciertos gastos.”

Adicionalmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-1197 de 2008 señaló: “No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo

³ “SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), generados en el periodo de amortización.

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno nacional, otorgados a través del Icetex, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia.
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área”.

⁴ Ministerio de Educación Nacional. Boletín Informativo N° 14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_boletin_14.pdf

con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley⁵.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 55, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable el Senador *Luis Fernando Duque*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 55 de 2016 Senado, *por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la inseminación artificial, la procreación con asistencia científica y se dictan otras disposiciones.

–Ley Lucía–

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del objeto de la ley

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto regular:

- Técnicas de inseminación artificial humana;
- Relaciones entre sujeto donante, sujeto receptor, uso de útero, médico y ser humano procreado por inseminación artificial, establecimiento o centro.

CAPÍTULO II

De las definiciones y siglas

Artículo 2°. *Inseminación artificial humana*. Se denomina Inseminación Artificial (IA) humana al conjunto de técnicas médicas especiales que implican la obtención de gametos para ser utilizados con fines de reproducción de la especie humana y la transferencia de embriones con el mismo fin.

Artículo 3°. *Definiciones*. Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones y siglas:

Aportante de gametos: es la persona que acude a una institución autorizada para la recolección y utilización de sus gametos, a fin de aplicar las técnicas referidas en esta ley, exclusivamente en su cónyuge o compañera permanente.

Depositante de gametos: es la persona que permite a una institución autorizada la recolección de sus gametos para que sean conservados por esta con la finalidad de hacer posible su descendencia.

Donante de gametos: es la persona que permita a una institución autorizada la recolección y utilización de sus gametos, a fin de aplicar las técnicas referidas en esta ley a otras personas seleccionadas por esa institución.

Fecundación In Vitro con Donante (FIVTED): se denomina Fecundación In Vitro con Donante (FIVTED) cuando uno o ambos gametos provienen de terceras personas o mujer que acuda a banco de gametos siendo soltera, viuda, separada de cuerpos, divorciada o sin el consentimiento del esposo o compañero permanente.

Fecundación In Vitro con Transferencia de Embriones Marital Conyugal (FIVTEMC): se denominará Fecundación In Vitro con Transferencia de Embriones Marital Conyugal (FIVTEMC) cuando ambos gametos provienen de los cónyuges.

Fecundación In Vitro con Transferencia de Embriones Marital de Hecho (FIVTEMH): se denominará Fecundación In Vitro con Transferencia de Embriones Marital de Hecho (FIVTEMH) si ambos gametos provienen del compañero permanente.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm].

Inseminación Artificial con Donante (IAD): se denomina Inseminación Artificial con Donante (IAD) cuando se utilicen gametos de personas distintas de los miembros de la pareja o en mujer que acuda a banco de gametos, siendo soltera, viuda, divorciada, separada de cuerpos o sin el consentimiento del esposo o compañero permanente.

Inseminación Artificial Marital conyugal (IAMC): se denomina Inseminación Artificial Marital Conyugal (IAMC) cuando se practique mediante la utilización de los gametos que aporten los cónyuges.

Inseminación Artificial Marital de Hecho (IAMH): se denomina Inseminación Artificial Marital de Hecho (IAMH) cuando se practique mediante la utilización de los gametos que aporte el compañero permanente.

Receptora: se denomina Receptora a la cónyuge, compañera permanente o mujer siendo soltera, viuda, separada de cuerpos, divorciada o sin el consentimiento del esposo o compañero permanente que se somete a la aplicación de las técnicas de reproducción humana con asistencia científica.

Trastorno de fertilidad: Se denomina Trastorno de Fertilidad la Incapacidad de una persona natural, o de una pareja, para concebir hijos con la práctica de relaciones sexuales.

Zigoto: se denomina Zigoto el resultado de la fecundación del óvulo por el espermatozoide.

CAPÍTULO III

De las reglas para su aplicación

Artículo 4°. *Aplicabilidad de las técnicas de inseminación.* Solo se aplicarán las técnicas de inseminación artificial que no atenten contra la vida y dignidad humana.

Las técnicas de inseminación artificial a que se refiere la presente ley solo se aplicarán a solicitud del interesado cuando se diagnostiquen trastornos de la fertilidad y a fin de sustituir artificialmente la imposibilidad natural de procrear.

Artículo 5. *Regla de información.* La aplicación de las técnicas de inseminación artificial humana implica el reconocimiento de los derechos de la pareja a ser informada y asesorada suficientemente sobre los distintos aspectos del procedimiento a aplicar, sus beneficios, consecuencias, resultados y riesgos actuales y futuros. La información se extenderá también a consideraciones de carácter biológico, de adopción, jurídico, ético o económico relacionadas con las técnicas.

Esta obligación de información recae sobre el equipo interdisciplinario de inseminación y el representante de los centros autorizados por el Ministerio de Salud. El incumplimiento de esta obligación será sancionado por el Ministerio de Salud, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Parágrafo. *Formación de equipo interdisciplinario de inseminación.* Las instituciones autorizadas para realizar la inseminación artificial deberán contar con un grupo interdisciplinario integrado por un médico, un psicólogo, un trabajador social y un abogado para dar a conocer los beneficios, repercusiones y consecuencias jurídicas y sociales de la inseminación.

Artículo 6°. *Establecimientos médicos.* Las técnicas de inseminación artificial humana solo podrán practicarse en establecimientos médicos constituidos como personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, reconocidos por el Ministerio de Salud, previo concepto de la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana, y que incluyan dentro de sus estatutos, como todo o parte de su objeto, la investigación, diagnóstico y tratamiento médico-científico de la infertilidad humana.

Artículo 7°. *Condiciones físicas y mentales.* Únicamente podrán considerarse como usuarios de las técnicas de inseminación artificial humana, las personas que se encuentren en óptimas condiciones físicas y mentales para someterse al procedimiento.

CAPÍTULO IV

De la disposición de los gametos

Artículo 8°. *Capacidad del aportante, donante o depositante.* Pueden ser aportantes, donantes o depositantes, las personas mayores de edad, plenamente capaces de obrar. Sus condiciones físicas y mentales deberán cumplir los requisitos de un protocolo obligatorio determinado por el Ministerio de Salud, previas recomendaciones de la Comisión Nacional de Inseminación Artificial, enfatizando en la prevención de enfermedades genéticas, hereditarias o infecciones transmisibles.

Artículo 9°. *Capacidad de la receptora.* Pueden ser receptoras las mujeres plenamente capaces que reúnan las condiciones físicas y mentales que determine el Ministerio de Salud.

Artículo 10. *Revocatoria del consentimiento.* El aporte, donación o depósito de los gametos es revocable. Se permite la revocación del consentimiento y de la aplicabilidad de las técnicas de inseminación, siempre que a la fecha de la misma se encuentren disponibles los gametos.

Artículo 11. *Prohibición de lucro o comercialización de gametos.* El aporte, la donación y el depósito de gametos en ningún caso podrán tener carácter lucrativo o comercial.

Artículo 12. *Donación de gametos.* La donación de gametos para las finalidades autorizadas por esta ley es un contrato gratuito, formal, sometido a reserva y secreto, acordado entre el donante y el centro autorizado.

El contrato se formalizará por escrito entre el donante y el centro autorizado. Previamente deberá ser informado el donante de los fines y consecuencias de sus actos.

Toda cláusula contractual que vaya en contra de lo establecido en la presente ley y de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud para esta materia se entenderá inexistente de pleno derecho.

La donación será anónima, custodiándose los datos e identidad del donante en el más estricto secreto en los centros autorizados por el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Inseminación Artificial y los centros autorizados adoptarán las medidas necesarias para que de un mismo donante no se procreen más de dos (2) personas en diferentes mujeres.

Se prohíbe la donación de gametos de cualquier persona que tenga relación funcional del orden laboral

o contractual con la institución encargada de realizar técnicas de inseminación.

Artículo 13. *Elección del donante.* La elección del donante es responsabilidad del equipo interdisciplinario de inseminación que aplica la técnica de inseminación artificial. Se deberá garantizar que el donante tenga la máxima similitud fenotípica e inmunológica y las máximas responsabilidades de compatibilidad con la mujer receptora y su entorno familiar.

Artículo 14. *Disposición de gametos.* Los centros autorizados no podrán disponer de los gametos aportados, donados o depositados para fines no consentidos por el aportante, donante o depositante.

CAPÍTULO V

Del consentimiento

Artículo 15. *Consentimiento informado.* Las aplicaciones de las técnicas de Inseminación Artificial Humana requieren del consentimiento previo, libre y consciente de los interesados, expresado por escrito.

Parágrafo. El consentimiento debe contar con la información contenida en el protocolo nacional de inseminación artificial que expida la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana.

Artículo 16. *Suspensión del procedimiento.* La mujer receptora de estas técnicas podrá solicitar que se suspendan en cualquier momento de su realización, debiendo atenderse su petición.

CAPÍTULO VI

De la filiación

Artículo 17. *La no filiación entre donante y la persona procreada con técnicas de inseminación.* No podrá por medio alguno, establecerse la filiación entre el donante de gametos y las personas nacidas como consecuencia de la práctica de las técnicas de inseminación artificial humana.

Parágrafo. En ningún caso la inscripción en el registro civil reflejará datos que puedan inferir la inseminación.

Artículo 18. *Maternidad disputada.* La maternidad matrimonial o extramatrimonial del hijo nacido como consecuencia de la práctica de las técnicas de inseminación artificial humana se determina por el hecho del parto, pero podrá ser impugnada, conforme lo establece la ley, en especial, el Código Civil.

Artículo 19. *Impugnación de la paternidad.* La paternidad del hijo nacido mediante la práctica de técnicas de inseminación artificial humana realizadas en la mujer casada o compañera permanente solo podrá impugnarse por el marido mismo, o compañero permanente si prueba que el hijo no es fruto de relaciones sexuales entre ellos ni de las prácticas de las técnicas de inseminación artificial humana consentidas por él.

La paternidad del hijo nacido como consecuencia de la práctica de técnicas de inseminación artificial humana realizada en mujer casada o compañera permanente sin el consentimiento de su marido o compañero permanente, expresado en las formas previstas en esta ley, podrá impugnarse.

La impugnación se aplicará igualmente al compañero permanente y seguirán las reglas establecidas en la ley, en especial, en el Código Civil.

Artículo 20. *Hijo de compañero permanente procreado con técnicas de inseminación de mujer soltera o separada legalmente.* Los hijos nacidos mediante las técnicas establecidas en esta ley, practicadas con el consentimiento de su compañero permanente en una mujer soltera o separada legalmente, se tendrán como hijos de este.

Artículo 21. *Extensión de los efectos de la procreación natural a la artificial.* Las personas nacidas mediante las técnicas establecidas en esta ley se tendrán, en relación con la receptora y el aportante o depositante, como hijos, generando los mismos efectos legales que se derivan de la procreación natural.

Artículo 22. *Prohibición de matrimonio.* Se prohíbe el matrimonio entre el hijo fruto de inseminación artificial con sus ascendientes, descendientes y hermanos del aportante, depositante o donante.

CAPÍTULO VII

De la reproducción póstuma

Artículo 23. *Consentimiento previo del fallecido.* Podrá la cónyuge o compañera permanente superviviente solicitar que se le practique la técnica médico-científica de inseminación artificial humana, con gametos de su cónyuge o compañero permanente, previamente fallecido, siempre y cuando mediare el consentimiento por escrito ya sea por testamento, escritura pública y cumpliendo los requisitos del artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo. El hijo así concebido generará los mismos efectos legales que se derivan de la filiación matrimonial o de la unión permanente, siempre y cuando la mujer se someta a los procedimientos de estas técnicas dentro del año siguiente al fallecimiento del aportante o depositante y cumpla con las reglas establecidas en los artículos 232 y 233 del Código Civil.

Artículo 24. *Causal de privación del usufructo y administración de bienes.* La mujer que se someta a las prácticas de inseminación artificial humana contraviniendo lo dispuesto en el artículo 23 de la presente ley, será privada del usufructo y administración de los bienes del hijo, mediante sentencia que proferirá el juez competente con conocimiento de causa.

CAPÍTULO VIII

De la reserve

Artículo 25. *Reserva de la información.* Todos los datos relativos a la utilización y práctica de técnicas de inseminación deberán registrarse en historias clínicas individuales, las cuales gozan de reserva, y sujetas al estricto secreto de la identidad del donante.

Los donantes y depositantes no tendrán acceso a información que pueda revelar datos de los hijos que surgieren de la inseminación artificial, salvo que se trate del cónyuge o compañero permanente de la mujer inseminada.

El nombre y toda información relativa a la identidad de los donantes, aportantes, depositantes y demás usuarios de las técnicas de reproducción humana asistida deberán mantenerse en estricta reserva, así como el empleo de la técnica y su clase.

Artículo 26. *Levantamiento de la reserva.* Únicamente podrá levantarse la reserva en los siguientes eventos:

1. En circunstancias extraordinarias que comporten un comprobado peligro para la vida de la persona nacida por inseminación artificial.

2. En caso de impugnarse judicialmente la filiación del hijo concebido mediante la utilización de estas técnicas.

3. En investigaciones de carácter de familia por nulidad del matrimonio con base en las causales 9 y 11 del artículo 140 del Código Civil. En este caso, la revelación la hará el médico que practicó la técnica médico-científica y en ausencia de este, lo hará el director de la institución donde se practicó el procedimiento, expresando la identidad de la pareja y la existencia del consentimiento. Solamente bajo extrema necesidad se revelará la identidad del aportante o donante y por solicitud de autoridad competente.

Artículo 27. *Derecho a la información.* El nacido con la asistencia de las técnicas a que se refiere la presente ley tiene derecho, personalmente o por medio de sus representantes legales, a obtener información sobre las características genéticas, biológicas y médicas del donante sin incluir su identidad. Igual derecho corresponde a los receptores de gametos.

Artículo 28. *Base de datos reservada.* Las instituciones de inseminación deberán mantener en una base de datos reservada de los expedientes numerados que contengan las informaciones relativas a la identidad y a las condiciones físicas y mentales de los donantes y demás usuarios de las técnicas de reproducción humana asistida. En cada expediente se conservarán también copias auténticas de los documentos relativos al consentimiento de quienes deben otorgarlo según los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 29. *Término de la reserva.* Las informaciones y documentos de que trata el artículo anterior deberán conservarse bajo reserva por un término no inferior a 20 años, con excepción de lo previsto en el artículo 26 de la presente ley.

Artículo 30. *Levantamiento de la reserva.* El juez competente podrá ordenar el levantamiento de la reserva para conocer las informaciones de que tratan los artículos anteriores en los siguientes casos:

1. En los juicios de filiación cuando para la reproducción humana asistida se hayan utilizado gametos de aportantes o depositantes.

2. En investigaciones penales de conformidad con las normas de procedimiento penal.

3. Con ocasión de proceso de nulidad de matrimonio con base en las causales 9 y 11 del artículo 140 del Código Civil.

CAPÍTULO IX

Uso solidario de vientre

Artículo 31. *Uso solidario del vientre.* Únicamente podrá usarse solidariamente el útero de una mujer, a fin de sustituir artificialmente la imposibilidad natural de procrear cuando una mujer sufra de esterilidad o cuando haya sido histerectomizada.

Artículo 32. *Convenio.* Entre la Madre Gestante Sustituida y la Madre Gestante Sustituida deberá existir un convenio por escrito, mediante el cual la primera se obliga a: Practicarse con anterioridad al tratamiento de Inseminación Artificial los exámenes necesarios para

establecer qué enfermedades padece para la prevención del contagio de cualquier virus al futuro niño; someterse a los cuidados médicos indicados por la institución inseminadora; y a cuidarse y alimentarse durante el desarrollo del embarazo. La pareja o madre gestante sustituida asume los gastos generados por inseminación y gestación.

Artículo 33. *Aceptación del hijo por nacer.* El acuerdo se debe expresar en forma consciente y libre por parte de la madre gestante sustituida, la cual acepta al hijo por nacer como legítimo, y por parte de la madre sustituida que renuncia al mismo y a cualquier clase de impugnación de la maternidad.

Parágrafo. El anterior acuerdo deberá contar con un análisis psicológico previo.

Artículo 34. Solo podrán destinar el útero para uso solidario, las mujeres plenamente capaces, siendo solteras, viudas, separadas legalmente de cuerpos, casadas o en unión marital de hecho con el consentimiento de su cónyuge o compañero permanente, que gocen de buena salud y previo estudio del grupo interdisciplinario de la institución inseminadora.

CAPÍTULO X

De las prohibiciones

Artículo 35. Se prohíbe:

1. La manipulación de embriones en laboratorio con fines diferentes de los de inseminación artificial humana que esta ley reglamenta.

2. Comerciar con embriones o con sus células, así como su importación o exportación.

3. Utilizar embriones con fines cosméticos o semejantes.

4. Mezclar semen de distintos donantes para inseminar a una mujer o para realizar la fecundación in vitro con transferencia de embriones, así como la utilización de óvulos de distintas mujeres para realizar similares procedimientos.

5. La transferencia al útero en un mismo tiempo de embriones originados con óvulos de distintas mujeres.

6. Investigaciones o experimentaciones que no se ajusten a los términos de la presente ley o de las normas que la desarrollen.

7. Al médico responsable de las instituciones que consagra la presente ley, y a los integrantes del equipo multidisciplinario que en ella preste servicios, que participen como aportantes o donantes de los programas de inseminación artificial.

CAPÍTULO XI

De la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana

Artículo 36. *Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana.* Créase la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana como organismo permanente y consultivo del Gobierno nacional integrado por:

1. El Ministro de Salud o su delegado, quien la presidirá.

2. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

3. El Superintendente Nacional de Salud.
4. El Presidente del Tribunal Nacional de Ética Médica o su delegado.
5. Un representante de las instituciones autorizadas para llevar a cabo las técnicas de inseminación artificial humana, elegido entre ellas mismas, para períodos de dos años.

Artículo 37. *Funciones de la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana.* Serán funciones de la Comisión Nacional de Inseminación Artificial Humana, las siguientes:

1. Proponer al Gobierno nacional la reglamentación de las normas científicas, técnicas y físicas que deben cumplir las instituciones que soliciten autorización para la práctica de técnicas de inseminación artificial humana.
2. Determinar la aplicación de las pautas científicas generales que garanticen que las técnicas de reproducción asistida se desarrollen de manera tal que se preserven los principios y disposiciones de la presente ley.
3. Colaborar con el Ministerio de Salud en cuanto a la recopilación y actualización de conocimientos científicos y técnicos, o en la elaboración de criterios de funcionamiento de los centros autorizados para llevar a cabo las técnicas de inseminación artificial, a fin de facilitar su mejor utilización.
4. Velar para que las técnicas de Inseminación Artificial se apliquen dentro de los postulados de la ética profesional.
5. Expedir su propio reglamento que deberá ser aprobado por el Ministerio de Salud.
6. Las demás que señale la ley.

CAPÍTULO XII

Centros y equipos biomédicos

Artículo 38. *Reglamentación del Ministerio de Salud.* Todos los Centros o Instituciones en los que se realicen las técnicas de Inseminación Artificial, así como los bancos de recepción, conservación y distribución de material biológico humano, se regirán por lo dispuesto en la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud.

Artículo 39. *Responsabilidad de los centros y equipos biomédicos.* La dirección y los equipos biomédicos de los centros en que laboran, incurrirán en las responsabilidades que legalmente correspondan si violan el secreto de la identidad de los donantes, si realizan mala práctica con las técnicas de inseminación artificial humana o los materiales biológicos correspondientes, o si por omitir la información o los estudios protocolizados se lesionaran los intereses de los donantes o usuarios o se transmitieran a los descendientes enfermedades congénitas o hereditarias, evitables con aquella información y estudios previos.

Artículo 40. *Deber de los equipos médicos.* Los equipos médicos recogerán en una historia clínica, a custodiar con el debido secreto y protección, todas las referencias exigibles sobre los donantes y usuarios. El médico que efectúa el procedimiento a que se refiere la presente ley, tiene la responsabilidad de asegurarse que el paciente ha sido aconsejado adecuadamente en lo relativo a los riesgos y beneficios del procedimiento.

Artículo 41. *Registro de nacimientos y malformaciones.* Los centros de inseminación artificial deben llevar un registro permanente de los nacimientos y malformaciones en fetos o recién nacidos, especificando las técnicas aplicadas, también de los procedimientos de laboratorio empleados en la manipulación de gametos y embriones.

Artículo 42. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud, reglamentará el manejo y funcionamiento de centros y equipos biomédicos que realicen técnicas de inseminación artificial humana dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO XIII

De las sanciones

Artículo 43. *Sanciones.* Las instituciones a que se refieren los artículos anteriores, en las cuales se compruebe la práctica de técnicas de inseminación artificial humana asistida con violación de las disposiciones consagradas en esta ley, serán sancionadas hasta con la cancelación de su personería jurídica.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud reglamentará la materia.

Artículo 44. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El móvil determinante del presente proyecto obedece a la necesidad de regulación jurídica en diversos temas relacionados con la inseminación artificial, con el fin de adoptar criterios y directrices del orden legal, para salvaguardar al ser humano en sus derechos y libertades, proteger a la familia y desarrollar el derecho a la procreación, conforme un ordenamiento que llene los vacíos jurídicos que en la actualidad se evidencian frente al tema en comento.

Es importante señalar que el presente proyecto ya había sido tramitado bajo el número 55 de 2015 Senado. En dicho trámite, y al considerarse los tiempos y el procedimiento legislativo especial de carácter estatutario llevaron a que se decidiera su solicitud de retiro. No obstante, y atendiendo esta nueva legislatura, se considera procedente y necesario presentar nuevamente la iniciativa.

2. Antecedentes históricos

En palabras de Cárcaba Fernández, citada por Ana Lucía Suárez Parada¹, las técnicas de reproducción hu-

¹ Revista virtual *via inveniendi et iudicandi*, reproducción humana asistida y filiación en el derecho de familia colombiano, Ana Lucía Suárez Parada. Disponible en: <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi6/ARTICULOS/reproduccion-humana-asistidaok.pdf>

mana asistida, tuvo como génesis en prácticas sobre animales, un ejemplo de ello fue el realizado por Ludwig Jacobi en 1765, el cual obtuvo alevines de salmón “al bañar con lechaza de un macho los huevos evacuados por presión del abdomen de una hembra”. Para 1799 en Gran Bretaña, se lleva a cabo la primera inseminación artificial por imposibilidad de descendencia y como consecuencia de anomalía del pene del hombre. (CÁRCABA FERNÁNDEZ. Los problemas jurídicos planteados por las nuevas técnicas de procreación humana, 1995).

En 1884, William Pancoast obtiene un embarazo mediante IAD con semen de donante.

En 1948 nace el primer bebé de un embrión congelado en la Queen Victoria en Australia.

En 1978, nace Louise Brow en el hospital de Manchester, el primer bebé probeta.

En 1978 en Colombia, se funda el primer banco de criopreservación de semen (Cecolfes).

De esta manera puede apreciarse que las técnicas de reproducción humana asistida hacen parte de la historia y existencia de la humanidad.

Uno de los aspectos más relevantes de regular la inseminación artificial es el reconocimiento de la paternidad para el varón que consiente la inseminación de su mujer con semen de donante, tal es el caso de los siguientes países:

Bélgica	Artículo 318 del Código Civil
Bulgaria	Código de la Familia artículo 33
Grecia	Enmienda al Código Civil artículo 1 471/2, febrero de 1983
Hungría	Ley sobre el Matrimonio y la Familia de 1974
Luxemburgo	Enmienda al artículo 312 del Código Civil, abril de 1979
Holanda	Código Civil, artículo 201/1
Portugal	Enmienda al artículo 1839 del Código Civil
Suecia	Enmienda artículo 6° del Código de la Familia/1984
Inglaterra	Ley de 1987 sobre Reforma de la Ley de la Familia

Información extractada de (Vega M. 1995)

PAÍSES CON REGULACIÓN LEGAL	ENUNCIADO DE LA LEY	AÑO
Alemania	Ley sobre protección del embrión humano	1990
Dinamarca	Ley sobre el establecimiento de un Consejo Ético y la regulación de algunos experimentos biomédicos.	junio de 1987
España	Ley sobre técnicas de reproducción asistida	noviembre de 1988
Noruega	Ley sobre fertilización artificial	1987
Suecia	Ley sobre la inseminación artificial	diciembre de 1984

(Vega M. 1995)

La Inseminación Artificial es una técnica de procreación donde se transfiere a las vías genitales femeninas esperma previamente recogido. Cuando es con esperma perteneciente a la pareja se denomina homóloga y cuando es la de un tercero o donante se denomina heteróloga.

Es claro que en la época en que fue creado el Código Civil donde se regula gran parte de las disposiciones familiares, no se concebían las mismas realidades técnico-científicas que se practican en la actualidad, de

allí que sea procedente ajustar el ordenamiento jurídico a una realidad, como lo es, la inseminación artificial.

3. Antecedentes jurídicos en Colombia

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42, inciso quinto establece:

“Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados y procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable”. (Negrilla fuera de texto).

El precitado aparte constitucional contempla la viabilidad de la procreación humana con asistencia científica, por lo cual, puede afirmarse que en Colombia no existe restricción constitucional para restringir la práctica de técnicas de reproducción humana asistida.

En el Congreso de la República de Colombia se han realizado varios intentos por reglamentar total o parcialmente asuntos relacionados con la inseminación artificial humana, tal como puede apreciarse, con la enunciación de los siguientes proyectos de ley, entre otros, los cuales dan cuenta de la necesidad de reglamentar el tema en comento:

• **Proyecto de ley número 47 de 1998 Senado, por la cual se dictan normas referentes a la aplicación de los métodos científicos de procreación humana asistida, se modifican algunos artículos del Código Civil y Penal y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 45 de 2000 Senado, por la cual se dictan normas referentes a la aplicación de los métodos de procreación humana asistida, sobre el genoma humano de nuestra diversidad étnica, se modifican algunos artículos del Código Civil y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 029 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el ordenamiento civil regulando lo referente a procedimientos y técnicas de procreación humana asistida y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 100 de 2003 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la inseminación artificial en la legislación colombiana y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 064 de 2005 Cámara, por medio de la cual se permite el aborto en Colombia cuando el embarazo sea resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas.**

Los mencionados proyectos de ley sirvieron de fuente y soporte para la reglamentación que se pretende a través de este proyecto, en tanto que fueron compiladas muchas figuras y nociones ya planteadas en otras legislaturas por el honorable Congreso de la República en este texto, el cual fue enriquecido y actualizado con pronunciamientos jurídicos y jurisprudenciales.

Desde el análisis jurisprudencial, se ha evidenciado que la Corte Constitucional confirma que los derechos reproductivos hacen parte del catálogo de derechos humanos, conforme se desprende del análisis de la Sentencia C-355 de 2006, la cual señala:

“DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS-Reconocimiento como derechos humanos

Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres han sido finalmente reconocidos como derechos humanos, y como tales, han entrado a formar parte del derecho constitucional, soporte fundamental de todos los Estados democráticos. Derechos sexuales y reproductivos que además de su consagración, su protección y garantía parten de la base de reconocer que la igualdad, la equidad de género y la emancipación de la mujer y la niña son esenciales para la sociedad y por lo tanto, constituyen una de las estrategias directas para promover la dignidad de todos los seres humanos y el progreso de la humanidad en condiciones de justicia social.”

De otra parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado jurisprudencialmente sobre la técnica reproductiva llamada “alquiler de vientre”, específicamente, en la Sentencia T-968 de 2009, en donde expresamente señala que Colombia no cuenta con una regulación jurídica sobre el tema, y agrega, que no se encuentra prohibida expresamente. La mencionada sentencia señala:

“ALQUILER DE VIENTRE-Definición y finalidad

El alquiler de vientre o útero, conocido también como maternidad subrogada o maternidad de sustitución, ha sido definido por la doctrina como “el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este.”^[1] En este evento, la mujer que gesta y da a luz no aporta sus óvulos. Las madres sustitutas aceptan llevar a término el embarazo y una vez producido el parto, se comprometen a entregar el hijo a las personas que lo encargaron y asumieron el pago de una suma determinada de dinero o los gastos ocasionados por el embarazo y el parto.

ALQUILER DE VIENTRE-En Colombia no está regulado pero tampoco está prohibido expresamente

En el ordenamiento jurídico colombiano no existe una prohibición expresa para la realización de este tipo de convenios o acuerdos. Sin embargo, respecto de las técnicas de reproducción asistida, dentro de las cuales se ubica la maternidad subrogada o sustituta, la doctrina ha considerado que están legitimadas jurídicamente, en virtud del artículo 42-6 constitucional, el cual prevé que “Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tiene iguales derechos y deberes.” La doctrina ha llegado a considerar la maternidad sustituta o subrogada como un mecanismo positivo para resolver los problemas de infertilidad de las parejas, y ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de regular la materia para evitar, por ejemplo, la mediación lucrativa entre las partes que llegan a un acuerdo o convenio de este tipo; la desprotección de los derechos e intereses del recién nacido; los actos de disposición del propio cuerpo contrarios a la ley; y los grandes conflictos que se originan cuando surgen desacuerdos entre las partes involucradas”.

Debe hacerse un alto en este aparte, para señalar que este proyecto proscribía la figura del alquiler de vientre, como un contrato que pueda considerarse oneroso, de tal manera que incluye una nueva propuesta denominada “uso solidario del vientre” en donde se descarta cualquier elemento retributivo de carácter económico que implique negociación de vientres con finalidades de reproducción humana. Y no es otro el motivo, que el de evitar que este método de reproducción se constituya en una fuente de ingresos que sobrepase límites

legales como los establecido por el Congreso de la República, el cual determinó, en la Ley 919 de 2004, la prohibición de comercializar componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico. Se hace esta relación en el entendido que no sería consecuente permitir la comercialización de vientres para la reproducción humana cuando la misma ley previamente ha establecido la restricción comercial de componentes anatómicos (órganos, tejidos, etc.).

En nota de prensa del periódico *El Tiempo*, se resalta la manifestación que hiciera el Presidente de la Corte Constitucional frente a la falta de legislación sobre la inseminación artificial, y por ende, sus efectos frente a los menores y la familia.

“El Presidente de la Corte Constitucional, el Magistrado Luis Ernesto Vargas, aseguró que durante el debate en el alto tribunal no se tocó ese tema. Sin embargo, la pregunta quedó abierta. Sobre todo porque en el país la única jurisprudencia que existe sobre el particular es la Sentencia T-968 de 2009 de la Corte Constitucional, en la que se trazan lineamientos y se exhorta al Congreso para que legisle en esa materia.” (Palomino, 2014).

4. Aspectos relevantes del proyecto

Es de importancia y de carácter relevante la protección del menor, fruto de la inseminación artificial, para que no exista un desconocimiento por parte del marido o compañero permanente de la paternidad y sus responsabilidades; por tal razón, el consentimiento expreso es una herramienta que permite proteger al menor y materializar la paternidad responsable.

El proyecto de ley estatuye como prohibición el uso del esperma sin consentimiento del hombre teniendo en cuenta la importancia que refleja la decisión, sea del donante, médico, marido o compañero como un acto de conciencia, disposición y responsabilidad. Otro elemento importante es el consentimiento de la mujer, so pena de generarse una infracción de carácter penal. De igual manera, se regula lo atinente a la prevención y contagio de enfermedades que puedan derivarse de la donación de esperma.

Con el fin de identificar, promover el conocimiento, difusión y cumplimiento del presente proyecto, se propone incluir un subtítulo, al título del proyecto, así: “*Ley Lucía*”

Para soportar lo anterior, debe recordarse que la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de la denominada “Ley María” se generaron varios interrogantes entre los que se resaltan: ¿Pueden las leyes tener nombre?. Para responder lo anterior, la Corte Constitucional encontró que “*el título de una ley, pese a carecer de valor normativo, exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley*”.

Para los anteriores efectos, consideró que las “*leyes sí pueden tener subtítulo, pero este no puede ser discriminatorio, ni sustituir el número de la ley o la referencia a su contenido, ni carecer absolutamente de relación con el contenido de la ley*”.

Es por ello que una vez analizado el subtítulo “Ley Lucía” y atendiendo a los postulados establecidos por la Corte Constitucional², se verifica que el nombre propuesto i) no genera acciones u omisiones discriminatorias, ii) no sustituye el número y la descripción general

² República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003.

del contenido, iii) no carece absolutamente de relación con el contenido de la ley, y por último, iv) no se concede reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica como una ley de honores.

Claramente puede advertirse que la intención principal de este proyecto va de la mano con el subtítulo, con el único propósito de orientar a los titulares de derechos y deberes sobre la materia, en un acercamiento más próximo a la norma y por ende a su conocimiento. Para tal efecto se recuerda lo señalado por la Corte Constitucional, la cual ha considerado que “*A nadie escapa que es imposible ejercer un derecho que no se conoce y que colocar sobre las personas la carga de conocer por su denominación técnica la ley (número y contenido jurídico) no es la forma más idónea de lograr que sean invocadas por sus destinatarios, en especial cuando las leyes versan sobre derechos de las personas. En segundo lugar, superando la concepción de los derechos como declaraciones abstractas o ideales que orientan la acción del Estado, la Carta manda que el Estado garantice su efectividad. Denominar una ley con un subtítulo que facilite su divulgación no está ordenado por el artículo 2º citado pero está permitido por este en tanto que es un medio idóneo que contribuye a alcanzar el goce efectivo de los derechos constitucionales desarrollados por las leyes*”³.

Sin que se tenga como objetivo o criterio la avocación de alguna filiación o corriente religiosa, se han analizado diferentes estudios sobre nombres, los cuales catalogan que el nombre “Lucía” es significativo de “lux”, su significado es “Aquella que lleva la luz” o “Aquella que nace de la luz”⁴.

Como puede apreciarse, el objeto de este proyecto va aún más allá de su sencillo epígrafe, pues regular el nacimiento por medio de técnicas artificiales que no distan del acto humano de “dar a luz”, expresión que se relaciona estrechamente con el subtítulo que pretende este proyecto. Y es que además, se aprecia que el nombre “Lucía” tiene equivalencia en otros idiomas como en catalán: *Llúcia*, francés: *Lucie, Luce*; inglés: *Lucy*; italiano: *Lucía*⁵.

5. Trámite legislativo

En atención a que el proyecto tiene efectos sobre núcleos fundamentales de varios derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad, derechos reproductivos) se considera que el mismo debe seguir el trámite de una ley estatutaria, conforme las temáticas de que trata el artículo 152 de la Constitución Política, al determinar que tendrán dicho trámite, aquellas leyes que traten derechos y deberes fundamentales de las personas.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

³ Ibidem.

⁴ (<http://www.euroresidentes.com/significado-nombre/l/lucia.htm>)

⁵ Ibidem.

Bibliografía

CÁRCABA FERNÁNDEZ, M. (1995). Obtenido de <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi6/ARTICULOS/reproduccion-humana-asistidaok.pdf>

CÁRCABA FERNÁNDEZ, M. (1995). *Los problemas jurídicos planteados por las nuevas técnicas de procreación humana*. Barcelona.

<http://www.euroresidentes.com/significado-nombre/l/lucia.htm>. (s.f.). Recuperado el 09 de 07 de 2013, de <http://www.euroresidentes.com/significado-nombre/l/lucia.htm>: <http://www.euroresidentes.com/significado-nombre/l/lucia.htm>

Palomino, S. (6 de septiembre de 2014). *El alquiler de vientres aún no tiene reglas claras en Colombia*. Recuperado el 7 de julio de 2015, de *EL TIEMPO*: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/alquiler-de-vientres-en-colombia/14495962>

Vega M, V. J. (1995). *Cuadernos de Bioética 1995/1 Regulación de la reproducción asistida en el ámbito europeo. Derecho Comparado*. Recuperado el 18 de marzo de 2013, de <http://aebioetica.org/revistas/1995/1/21/45.pdf>:

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 56, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable el Senador *Luis Fernando Duque*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 56 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la inseminación artificial, la procreación con asistencia científica y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la

Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2016
SENADO**

*por medio de la cual se protege el cuidado
de la niñez*

—Ley Isaac—

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Ámbito de aplicación, objeto
y principios rectores**

Artículo 1°. **Ámbito de aplicación.** La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para la protección del cuidado de los niños y niñas.

Parágrafo. La presente ley se aplica en el sector público y privado.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole a quien tenga su custodia el reconocimiento de licencia remunerada para acompañarlo en casos de incapacidad médica, entre otros beneficios y conforme lo establece la presente ley.

Artículo 3°. *Principios rectores.* Los principios que orientan la presente ley son:

1. Principio del interés superior del niño: La protección del cuidado de los niños y niñas es especial con carácter prevalente y fundamental. Por tal razón las autoridades públicas y privadas, en el ejercicio de sus competencias, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de cuidado, asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de dignidad.

2. Principio de aplicación e interpretación favorable: En caso de duda, prevalecerá la aplicación e interpretación más favorable para la efectividad del cuidado de los niños y niñas.

CAPÍTULO II

**Licencia por enfermedad o accidente
en niños y niñas**

Artículo 4°. *Licencia para el cuidado de la niñez.* La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada a los trabajadores padres y en especial a los padres cabeza de hogar o a quien detente la custodia de un niño o niña que necesite acompañamiento o asistencia en los eventos en que la salud del niño o niña lo requiera. La licencia remunerada se otorgará cualquiera sea la modalidad de contratación o

de vinculación laboral. El tiempo podrá ser distribuido según el requerimiento médico, el cual podrá ser utilizado en jornadas completas o parciales cuando:

1. El niño o niña padezca enfermedad en fase terminal.

2. El niño o niña padezca enfermedad común o grave.

3. El niño o niña haya sufrido accidente grave.

Parágrafo 1°. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será así:

EDAD	CAUSA	TÉRMINO DE LICENCIA
0 a menor de 12 años	Enfermedad común que requiera hospitalización Accidente grave que no requiera hospitalización	Hasta ocho (08) días hábiles en el año calendario.
0 a menor de 12 años	Enfermedad en fase terminal Enfermedad grave que requiera hospitalización Accidente grave que requiera hospitalización	Hasta veinte (20) días hábiles en el año calendario.

Parágrafo 2°. Las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad en fase terminal, enfermedad grave, accidente grave y discapacidad quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad no profesional.

Parágrafo 3°. Cada día de la licencia de que trata el presente artículo solo podrá ser reconocido a uno de los padres o al padre cabeza de hogar, o a una de las personas que detente la custodia del niño o niña. Lo anterior, sin perjuicio de que puedan alternarse padre, madre o custodio del cuidado del niño o niña.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral:

12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.

Artículo 6°. *Horarios flexibles.* Quien detente la custodia de un niño o niña entre cero (0) y seis (6) años de edad tendrá derecho a la modificación de sus horarios laborales, siempre que se cumpla con el número total de horas correspondientes a la jornada laboral.

Artículo 7°. *Prueba de la incapacidad.* Las licencias remuneradas descritas en el artículo 4° de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el profesional en medicina que tenga a su cargo la atención médica del niño o niña.

Parágrafo. En caso de incapacidad médica igual o mayor a nueve (09) días, esta deberá ser expedida por un profesional especializado de la entidad prestadora de salud, o la que haga sus veces que tenga a su cargo la atención del niño o niña.

Artículo 8°. *Prohibiciones.* Las licencias de que trata la presente ley no pueden ser:

1. Consideradas como licencias no remuneradas, ni incompatibles con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.

2. Negadas por el empleador, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.

3. Consideradas como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.

CAPÍTULO III

Estabilidad laboral reforzada

Artículo 9°. *Estabilidad laboral reforzada.* En ningún caso, quien detente la custodia de un niño o niña puede ser despedido por motivo de las licencias y beneficios establecidos en la presente ley. Se presume que la terminación del contrato laboral o de la vinculación legal y reglamentaria se efectuó por este motivo, cuando tiene lugar dentro del término de protección laboral reforzada.

Parágrafo 1°. Para las licencias cuya causa sea por enfermedad en fase terminal, enfermedad o accidente grave, el término de protección laboral reforzada corresponde al tiempo de la última incapacidad médica del niño o niña más 6 meses.

Parágrafo 2°. Para las licencias cuya causa sea enfermedad común que requiera hospitalización o accidente grave que no requiera hospitalización el término de protección laboral reforzada corresponde al tiempo de la última incapacidad médica del niño o niña más 2 meses.

CAPÍTULO IV

Sanciones

Artículo 10. *Sanciones por incumplimiento del empleador.* El incumplimiento por parte del empleador de las disposiciones contenidas en la presente ley será sancionado por el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces con multas de cinco (5) y hasta (30) treinta salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, con destino al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la atención a la violencia sexual en niños y niñas menores de catorce (14) años.

Artículo 11. *Sanciones por falsedad en la documentación.* Será penalizado según lo estipulado en el Código Penal colombiano, quien falsifique cualquier documento requerido para obtener la licencia descrita en la presente ley.

Parágrafo. Se constituye en causal de terminación con justa causa del contrato de trabajo cuando el empleado no ostente la custodia del niño o niña y disfrute cualquier beneficio descrito en la presente ley.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 12. *Reglamentación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la materia, en especial, lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 4°.

Artículo 13. *Artículo transitorio.* Hasta que la presente ley sea reglamentada, para acceder a los derechos descritos en el artículos 4°, bastará con presentar ante el empleador la prueba de incapacidad médica y copia del registro civil de nacimiento del niño o niña.

Parágrafo. Para quien detente la custodia de un niño o niña y no sea padre o madre del menor deberá presentar igualmente ante el empleador documento público que certifique su condición.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 60 del Decreto número 1950 de 1973, el cual quedará así:

Artículo 60. Un empleado se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por solicitud propia, por enfermedad, maternidad o para hacer uso de la licencia del cuidado de la niñez.

Artículo 15. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El objeto del presente proyecto es expedir una ley que promueva y proteja el cuidado de los niños y niñas, permitiendo que las personas que los cuidan, puedan brindarles apoyo cuando estén enfermos o incapacitados médicamente.

Este proyecto de ley ya había sido previamente tramitado por el entonces Senador Honorio Galvis y considerado por el Congreso de la República con el número 28 de 2011 Senado, 155 de 2012 Cámara sin que pudiera finalizar su trámite legal y constitucional para ser ley de la República por tránsito de legislatura, llegando hasta la ponencia positiva en tercer debate. Nuevamente fue radicado, y adelantó su trámite en el Senado de la República con el número 22 de 2013 Senado, pero nuevamente no logró ser ley de la República por falta de debate en su trámite legislativo, a pesar de contar con las proposiciones que avalaban y aprobaban la iniciativa en segundo debate. Para la legislatura de 2015 se tramitó bajo el número 059/2015 Senado, pero fue archivado por tránsito de legislatura.

Dicho proyecto de ley en el transcurso de sus trámites legislativos ha sido nutrido y madurado, con nuevas disposiciones que mejoran su contenido, el cual es esencialmente la protección del cuidado de los niños. Dichas modificaciones, en su mayoría, fueron nuevamente adoptadas en esta reiterada iniciativa.

II. Consideraciones

Se reiteran las consideraciones que dieron lugar al presente proyecto, conforme nacieron en la iniciativa primigenia, pues allí se plasman los valores de la infancia en el núcleo familiar, las diferentes concepciones de apoyo familiar frente al niño y los diferentes escenarios jurídicos que lo protegen.

Tal como lo declara la OEI-Celep[1], la familia es el principal apoyo humano en la vida del hombre, y por tanto vital en el desarrollo de la primera infancia desde lo biofísico, psicológico, social y espiritual:

“La familia es el grupo humano primario más importante en la vida del hombre, la institución más estable de la historia de la humanidad. El hombre vive en familia, aquella en la que nace, y, posteriormente, la que él mismo crea. Es innegable que, cada hombre o mujer, al unirse como pareja, aportan a la familia recién creada su manera de pensar, sus valores y actitudes; transmiten luego a sus hijos los modos de actuar con los objetos, formas de relación con las personas, normas de comportamiento social, que reflejan mucho de lo que ellos mismos en su temprana niñez y durante toda la vida, aprendieron e hicieron suyos en sus respectivas familias, para así crear un ciclo que vuelve a repetirse”.

Se espera que gracias a un mayor apoyo en la niñez, se obtenga una generación de niños con una mejor infancia, atendiendo al desarrollo cognitivo, orgánico y afectivo en esta etapa de la vida que los científicos consideran importante y fundamental en el desarrollo humano, máxime si tal como lo consigna Ratey[2] en sus estudios, los niños que han recibido estímulos agradables en sus primeros años de vida desarrollan menos enfermedades y taras en su adultez y adolescencia, por cuanto los genes no son solamente los únicos que determinan la personalidad humana y hasta su salud.

Para la psicología, la infancia (del latín *infans*, significa mudo, que no habla; incapaz de hablar), es un producto del desarrollo histórico humano, y un resultado relativamente reciente en la historia de la humanidad.

Muchos trastornos como las depresiones, trastornos depresivos, trastornos obsesivo-compulsivos y trastornos de ansiedad generalizada tienen su origen en esa época, según Hoffman y otros[3], pero pueden evitarse mejorando los vínculos afectivos en la primera infancia, Gómez y otros[4].

La Carta Europea de niños hospitalizados[5] adoptada por el Parlamento Europeo, es una de las herramientas jurídicas más valiosas para apoyar a los niños europeos, toda vez que establece como Derecho Fundamental una mejor asistencia médica, en especial en los primeros años de vida. El permiso retribuido a los padres para atender a sus hijos hospitalizados con enfermedades graves, busca evitar que el padre no quede en la disyuntiva de elegir entre su trabajo y su hijo. La Carta establece que los niños hospitalizados tienen los siguientes derechos:

a) Derecho del niño a que no se le hospitalice sino en el caso de que no pueda recibir los cuidados necesarios en su casa o en un ambulatorio y si se coordina oportunamente, con el fin de que la hospitalización sea lo más breve y rápida posible;

b) Derecho del niño a la hospitalización diurna, sin que ello suponga una carga económica adicional a los padres;

c) Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya, el máximo tiempo posible, durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño”.

El permiso remunerado a los padres de niños con enfermedades graves se abrió paso en la legislación es-

pañola, por petición de la federación de enfermos de cáncer, tal como lo informa ASION[6] por considerar que su compañía es fundamental para la recuperación y el cuidado del menor hospitalizado. También la Comunidad Autónoma Vasca considera necesario otorgar permiso retribuido a los padres con hijos enfermos de cáncer, para que al menos uno de ellos pueda estar con él en el hospital.

Por su parte, la Cámara de Diputados de CHILE[7], tramitó en 2009, un proyecto de ley, por la cual se concede permiso a las madres de hijos discapacitados para ausentarse del trabajo, buscando así, “ampliar los términos del permiso laboral consignado en el artículo 199 bis del Código del Trabajo”, tal como lo indica la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile[8]. De esta manera se hace extensivo el derecho que ya contemplaba el artículo citado para madres trabajadoras con hijos menores con enfermedad grave (accidente grave o una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda y con probable riesgo de muerte), de ausentarse del trabajo para cuidar a su hijo menor de 6 años discapacitado, siempre que se encuentre inscrito en el Registro de Discapacitados.

El documento Conpes 109[9], refuerza los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños y reconoce que las inversiones –públicas y privadas– en el desarrollo de los niños y las niñas menores de 6 años de vida, benefician de manera directa y en el transcurso de la vida a la descendencia de esta población. De manera que, haciendo estas inversiones autosostenibles en el largo plazo, se mejora el desarrollo humano al garantizar un conjunto de condiciones que se consideran necesarias: salud, nutrición, educación, desarrollo social y desarrollo económico.

La Política expuesta en el Conpes 109[10], se basa en la importancia que tiene la primera infancia en el posterior desarrollo de la persona desde el punto de vista fisiológico, social, cultural, económico; punto de vista coincidente con lo expuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico[11] relativo a que los niños y niñas que reciben educación inicial *“mejoran sus destrezas motoras y obtienen superiores resultados en las pruebas de desarrollo socioemocional”*, mientras que la desnutrición antes de los 6 años de edad *“se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura”*, sin embargo, los logros se transmiten de padres a hijos y se traducen en *“compensaciones en el competitivo mercado laboral, según la Unicef[12].”*

Espera el Conpes 109[13], que tal como lo describe el premio nobel de 2000 de Ciencias Económicas. Heckman[14], *“las intervenciones en la primera infancia ofrecen los mayores retornos sociales, al compararse con intervenciones en etapas posteriores”.*

Finalmente, la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (aprobada por el Congreso de Colombia, mediante la Ley 12 de 1991), cambió la concepción social de la infancia al considerar que: *los niños deben ser reconocidos como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos en contextos democráticos* a los cuales debe darse un desarrollo integral, que llevó a Colombia a elevar a principio constitucional los compromisos adquiridos al suscribir la Convención, estableciendo en el artículo 44 de la Constitución Política, que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de las demás personas y establece la

obligatoriedad de la familia, la sociedad y el Estado, de protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos; por lo cual apoyarlos en la infancia es una tarea que acomete este proyecto de ley.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-273 de 2003 consideró que “Dentro del catálogo de garantías y derechos fundamentales de los niños, consagrados en el artículo 44 Superior, y sin desconocer la importancia e incidencia que todos y cada uno de ellos tiene para garantizar el desarrollo armónico e integral de los menores, merece especial atención el derecho relativo a –el cuidado y amor–.

El derecho fundamental de los niños al cuidado y amor, consagrado como novedoso en la Constitución de 1991, guarda armonía con distintos textos internacionales, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuyo artículo 25 numeral 2 prescribe que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”; con la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, que en su preámbulo establece que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”, por lo cual gozará de una “protección especial y dispondrán de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por medio de la Ley 74 de 1968, señala en su artículo 24 que “todos los niños tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

Que dentro del marco jurídico mencionado, el Estado y los particulares tienen especiales deberes jurídicos que cumplir para con los niños. Por ello es propicio recordar, tal como la hace Gregorio Mateu en su obra Brotes de ternura:

“Siempre que perseguimos los caminos de la ternura precisamos conocer los senderos de la infancia.

Los niños tienen mucha importancia, posiblemente porque no se han dado cuenta de ello o porque valoran muy poco lo que los mayores magnificamos excesivamente. No necesitan razonar para dar sentido, vitalidad e intensidad a las relaciones humanas. La vida de un niño, en todo su encanto y todo su misterio, es muy fácil de comprender. Él sabe ver la evidencia de la vitalidad de todo lo que rodea. Experimenta la alegría de una mirada, el encanto de un gesto, la ternura de un abrazo, la suavidad de una palabra, la sonrisa de unos labios hermosos. Ríe, canta, derrocha, viveza, reparte esperanza. Ama en la hierba, en el pájaro, en el beso, en las estrellas, en la noche oscura” (editorial Herder, páginas 53 y 54).

En este orden de ideas, el sector público y el sector privado deben procurar por la salvaguarda de los niños y niñas, en cumplimiento del mandato constitucional y en ejercicio de la responsabilidad social empresarial (artículo 333 de la C. Pol.). Debe recordarse que dicha responsabilidad se sustenta en el desarrollo social del Estado, con criterio de respeto del interés particular pero siempre sometido al interés general. En este caso, el interés general corresponde a la protección del cuidado de niños y niñas.

Las sentencias de la Corte Constitucional que soportan el motivo del presente proyecto de ley son: T-278/94, T-505/94, T-049/95, T-078/95, T-416/95, T-566/07, T-165/04, T-968/09, T-339/94, C-157/02, T-298/04, T-715/99, T-650/02, T-024/09, T-715/99, C-273/03, C-174/09, C-273/03, T-680/03 y C-174/09ⁱ.

Como pudo expresarse anteriormente, en el informe de ponencia para segundo debate en Senado de la República del proyecto primigenio (*Gaceta del Congreso* número 580 de 2012), el cual fue archivado por tránsito de legislatura, los honorables Senadores(as) Gilma Jiménez Gómez (q. e. p. d.), Liliana María Rendón Roldán, Claudia Wilches Gómez, Antonio José Correa, Germán Carlosama López, Édinson Delgado Ruiz, realizaron un juicioso análisis de legislación internacional, el cual se reitera para el presente proyecto, conforme se evidencia a continuación:

País	España
Ley	Real Decreto número 1148 de 2011. “Para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave”.
Beneficiarios	Personas progenitoras, adoptantes y acogedoras de carácter familiar preadoptivo o permanente, cuando ambas trabajen.
Enfermedades	Cáncer o enfermedad grave que padezca el menor deberá implicar un ingreso hospitalario de larga duración que requiera su cuidado directo, continuo y permanente; durante la hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad (El Real Decreto contiene un anexo con 109 enfermedades que aplican como enfermedad grave).
Condiciones	Reducir su jornada de trabajo en, al menos, un 50 por 100 de su duración. Estar afiliadas y al día en algún régimen del Sistema de la Seguridad Social.
Beneficios	Prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave que consiste en un subsidio, de devengo diario, equivalente al 100 por 100 de la base reguladora establecida para la prestación por incapacidad temporal.
Duración	El subsidio se reconocerá por un período inicial de un mes, prorrogable por períodos de dos meses cuando subsista la necesidad del cuidado directo, continuo y permanente del menor, que se acreditará mediante declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de la persona trabajadora dirigida a la dirección provincial. • Certificado de la empresa sobre la fecha de inicio de la reducción de jornada del trabajador. • Declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente responsable de la asistencia médica del menor. • Certificación de la inscripción del hijo o hijos en el Registro Civil. • Certificado de la empresa en la que conste la cuantía de la base de cotización de la persona trabajadora.

País	España
Fuente	http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/150352?ssSourceNodeId=1139#documentoPDF

País	Chile
Ley	Código del Trabajo de Chile (artículos 199 y 198).
Beneficiarios	Madre, padre o personas a cuidado de un niño menor de 6 años o de un menor con discapacidad debidamente inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad o a cuidado de personas mayores de 18 años con discapacidad mental.
Enfermedad	Determinada por el médico.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estar a cargo de un niño menor de 6 años. • Estar a cargo de un niño inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad. • Estar a cargo de un mayor de 18 años con discapacidad mental.
Beneficios	Subsidio equivalente al total de las remuneraciones y asignaciones percibidas.
Duración	Determinada por el médico y hasta 10 jornadas ordinarias de trabajo al año.
Requisitos	El médico tratante debe certificar la gravedad de la enfermedad.
Fuente	http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articulos-59096_recurso_1.pdf

País	Estados Unidos de América
Ley	The Family & Medical Leave Act (1993)
Beneficiarios	Trabajadores con más de un año de trabajo y 1250 horas de trabajo en una misma empresa de más de 50 empleados.
Enfermedad	Cuando su cónyuge o hijo presente una enfermedad grave.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Certificación médica. • Solicitar con 30 días de anticipación ante el empleador el permiso.
Beneficios	Hasta 12 semanas de permiso no remunerado.
Duración	Hasta 12 semanas al año.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en la empresa que labora superior a un año y haber trabajado como mínimo 1250 horas. • La empresa debe tener más de 50 empleados.
Fuente	http://www.opm.gov/oca/leave/html/fmlaregs.htm

De otro lado y con el fin de identificar, promover el conocimiento, difusión y cumplimiento del presente proyecto, se ha incluido un subtítulo, al título del proyecto, así:

–Ley Isaac–

Sobre este punto es importante señalar que la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de la denominada “Ley María” se preguntó: ¿Pueden las leyes tener nombre? Ante el anterior interrogante, la Corte Constitucional encontró que “*el título de una ley, pese a carecer de valor normativo, exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley*”. A su vez, concluyó que las “*leyes sí pueden tener subtítulo, pero este no puede ser discriminatorio, ni sustituir el número de la ley o la referencia a su contenido, ni carecer absolutamente de relación con el contenido de la ley*”.

Conforme los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional[15] para efectos de subtitulación en las leyes, se verifica que el nombre propuesto i) no genera acciones u omisiones discriminatorias, ii) no sustituye el número y la descripción general del contenido, iii) no carece absolutamente de relación con el contenido de la ley, y por último, iv) no se conceden reconocimientos, privilegios u honores a una persona

específica como una ley de honores. Teniendo en cuenta la incidencia y el objetivo principal que pretende este proyecto es claro que la pretensión de incluir un subtítulo nominativo va de la mano con lo señalado por la Corte Constitucional, la cual ha considerado que “*A nadie escapa que es imposible ejercer un derecho que no se conoce y que colocar sobre las personas la carga de conocer por su denominación técnica la ley (número y contenido jurídico) no es la forma más idónea de lograr que sean invocadas por sus destinatarios, en especial cuando las leyes versan sobre derechos de las personas. En segundo lugar, superando la concepción de los derechos como declaraciones abstractas o ideales que orientan la acción del Estado, la Carta manda que el Estado garantice su efectividad. Denominar una ley con un subtítulo que facilite su divulgación no está ordenado por el artículo 2° citado pero está permitido por este en tanto que es un medio idóneo que contribuye a alcanzar el goce efectivo de los derechos constitucionales desarrollados por las leyes*”[16].

Sin que se tenga como objetivo o criterio la avocación de alguna filiación o corriente religiosa, se han analizado diferentes estudios sobre nombres, los cuales catalogan que el calificativo “Isaac” es sinónimo de “alegría”. A esa conclusión se llega después de dar lectura de su significado[17]. Igualmente, dicho nombre tiene diferentes acepciones, que sin duda alguna conducen todos al término “alegría”, conforme se deduce del texto ubicado en la página web significado-s.com[18]. Adicionalmente, se encuentra que este nombre tiene equivalencia en otros idiomas como el español, japonés, catalán e italiano cuyo significado es igualmente “el que ríe”.

Consecuencialmente, y en atención al significado expuesto del nombre “Isaac” se propone el mencionado subtítulo con el fin de atender el único propósito del proyecto que no es otro que proteger el cuidado de la niñez en aras de buscar su “alegría”.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

[1] Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Pre-escolar (CELEP). La familia en el proceso educativo Consultado en <http://www.oei.org.co/celep/celep6.htm>.

[2] RATEY, John J. El Cerebro Manual de Instrucciones. [on line] Editorial Grijalbo, Barcelona, 2003., p. 27. Consultado en <http://www.scribd.com/doc/23608031/>

[3] HOFFMAN, Lois., PARÍS, S., HALL, E. (1995). Psicología del desarrollo Hoy. Madrid. McGraw Hill, ed., 6°, España, 1997, pp. 44 y 45.

[4] GÓMEZ Retrepo, Carlos; HERNÁNDEZ Bayona, ROJAS Urrego, SANTACRUZ Olea, URIBE Restrepo. Psiquiatría Clínica: diagnóstico y tratamien-

to en niños, adolescentes y adultos. Tercera edición. Editorial Médica Panamericana, p. 261.

[5] Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 13 mayo 1986. En: Boletín de Pediatría 1993; 34: 69 71 Parlamento Europeo disponible en <http://www.pediatriasocial.com/cartaeuropea.pdf>

[6] ASOCIACIÓN DE PADRES DE NIÑOS CON CÁNCER ¿ASION¿ asociada a la Federación Española de Padres de Niños con Cáncer Disponible en <http://www.asion.org/>.

[7] CHILE. Cámara de Diputados. Proyecto de ley, por la cual se concede permiso a las madres de hijos discapacitados para ausentarse del trabajo. Segundo trámite constitucional. Primer informe de Comisión de Trabajo y Previsión Social. Número de Boletín: 6725-13 consultado en http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?6725-13.

[8] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Permisos laborales a madres de hijos con discapacidad. Consultado en <http://bloglegal.bcn.cl/content/view/940023/>.

[9] Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 109 Social Política Pública Nacional de primera infancia: Colombia por la primera infancia¿. Bogotá, 2007.

[10] *Ibid.*

[11] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). Educación

Infantil y Atención. OCDE, 2001. Citada por Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 109 Social Política Pública Nacional de primera infancia: Colombia por la primera infancia¿. Bogotá, 2007.

[12] UNICEF. 2006a. Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano. Página web: http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index_humancapital.html, citado por Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 109 Social Política Pública Nacional de primera infancia: Colombia por la primera infancia. Bogotá, 2007.

[13] Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 109 Social Política Pública Nacional de primera infancia: Colombia por la primera infancia. Bogotá, 2007.

[14] HECKMAN J. James J. Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia 2004, Universidad de Chicago, EE. UU. consultado en <http://child-encyclopedia.com/pages/PDF/Importance-early-childhood-development.pdf>.

[15] República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-152/03. [16] *Ibidem.*

[17] <http://www.elalmanaque.com/santoral/agosto/17-8-isaac.htm>

[18] <http://www.significado-s.com/e/isaac/>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 57, con todos

y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Luis Fernando Duque*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 57 de 2016 Senado, *por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2016 SENADO

por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.

Artículo 2°. *De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.* Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protec-

ción Social con el apoyo de las instituciones científicas de naturaleza pública y privadas, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.

Artículo 3°. *De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno nacional.* El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura, el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva.

Artículo 4°. *De las regulaciones y prohibiciones.* Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivarán en estudios o investigaciones que así lo indiquen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.

Artículo 4°. *De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.* En la misma decisión de prohibición el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida corresponde al Gobierno Nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, así:

- a) Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse;
- b) Definición de un período de transición salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida;
- c) Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos;
- d) Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;
- e) Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida;
- f) Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial;
- g) Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.

Artículo 5°. *Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.* Se concede un período de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos ne-

cesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2° y 3° de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Justificación

Encontramos necesario formular una disposición de carácter legal, que imponga los deberes permanentes de monitoreo, control, vigilancia e inspección del Estado sobre las actividades que tengan relevancia en la salud pública colectiva (individual y conjunta) de la sociedad colombiana, en todos los ámbitos, esto es, en actividades de explotación, transformación, industrialización, comercialización y cualquier otra representación de sustancias que sean utilizadas como materia prima o sean secundarios para la elaboración o transformación y cuyo contacto directo como productor o consumidor sea un residente en el territorio colombiano.

Consideramos de la mayor importancia y equidad que los avances científicos y la producción intelectual científica sobre sustancias se adelante de manera sistemática, coordinada y en ejercicio del principio constitucional de la colaboración armónica de las instancias del Estado en procura de la protección de toda forma de vida, sea cual fuera la exposición de esta a una fuente de peligro o que represente riesgo. Por tanto, el presente proyecto de ley se encamina a:

- a) Resaltar y reforzar la competencia de decisión y orientación de la instancia ejecutiva del Estado en cabeza de la cartera ministerial de Salud y Protección Social, de las decisiones de regular, restringir y/o prohibir el uso de una sustancia o materia prima y/o el ejercicio de una actividad económica, artesanal o industrial de aquella;
- b) Brindar de manera íntegra herramientas para que las decisiones de restricción, regulación y prohibición de actividades que otrora hayan sido consentidas e incentivadas y de las cuales se haya realizado el ejercicio legítimo y legal, cuenten con un tratamiento racional y proporcional, a fin de no causar mayores daños o efectos que agraven la situación generada por el uso de la sustancia o materia prima;

c) Aplicar la proporcionalidad en las decisiones a fin de evitar efectos como el pánico económico, la zozobra pública, inestabilidad social o familiar, que pueden producir las decisiones de restricción de una actividad económica o una penalización o sanción del ejercicio de una actividad, máxime si estas no parten de consenso científico y planificación a corto, mediano y largo plazo;

d) Dar aplicabilidad tanto al principio de colaboración armónica entre las diferentes instancias del poder público como la prevalencia del principio de especialidad que den la seguridad jurídica que el debate de prohibiciones y restricciones razonables de las actividades industriales y/o económicas que causan afectación a la salud individual o colectiva.

2. Contexto

Es relevante resaltar que en el Congreso de la República ha existido un activo debate acerca de la regulación sobre el uso y manipulación de materias primas con riesgo de afectación a la salud de la población. De ello, se tienen antecedentes como la Ley 1335 de 2009 la cual se orienta a reconocer el ejercicio de algunas actividades identificadas como riesgosas y por tanto, la necesidad de imponer restricciones o limitaciones con miras a proteger a los menores de edad y las personas no fumadoras; de esta manera, estableciendo la obligación y competencia para fijar políticas públicas para el abandono del consumo de tabaco y sus derivados, así como acciones para desincentivar el consumo de dichas sustancias.

Otro antecedente, de la regulación y de prohibición ante el ejercicio de una actividad autorizada pero identificada como riesgosa y nociva, es la Ley 124 de 1994, por la cual se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad, la cual restringe obligó a que *“toda publicidad, identificación o promoción sobre bebidas embriagantes debía hacer referencia expresa a la prohibición establecida en la”* y adicionalmente, se consagra como deber de los establecimientos que venden bebidas alcohólicas colocar en un lugar visible la prohibición de expendio a menores.

Al consumo de sustancias que alteran la salud de las personas (alcohol y tabaco) aúnan la previsión más típica de las hasta aquí mencionadas, como es la Ley 769 de 2002 (con su antecedente Ley 105 de 1883 sobre transporte de sustancias peligrosas) “Código Nacional de Tránsito Terrestre” que regula la conducción de vehículos—considerada como una actividad peligrosa— fijando los principios rectores de *“seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización”*; y considerando los grados de peligrosidad para las sanciones¹ ante cualquier infracción a las normas de restricción y prevención.

Todo lo anterior, máxime cuando dichas actividades (principalmente de consumo) afecten o puedan afectar a una población con especial protección constitucional como son los niños y adolescentes, el artículo 9° de la Ley 1098 de 2006 es expreso en indicar: *“En todo*

acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona” y que *“En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”* (resaltos nuestros).

Nótese que dichas normas se dirigen a actividades permitidas, pero que admiten y requieren de limitaciones como expresamente lo exige el artículo 333 de la Constitución Política.

Así, con el presente proyecto de ley se busca de manera puntual:

a) Fortalecer a las autoridades competentes de la rama ejecutiva del poder público que tiene a su cargo el control, orientación y vigilancia de los temas de salud pública colectiva e individual, en este caso, al Ministerio de Salud y Protección Social y entidades relacionadas, como así lo estipula la Ley 4107 de 2011 que con ocasión de su competencia para que propendan por la investigación, la adopción de decisiones especializadas y objetivas para la restricción de actividades de las que se tenga el consenso de su nocividad. Cito por su pertinencia las competencias legales, referidas:

“Ley 4107 de 2011. Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

...

3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.

5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.

...

7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades.” (Resaltos fuera del texto).

Primera idea de contexto: *La regulación y/o prohibición de uso de una materia prima o de cualquier sustancia debe consultar la mirada objetiva del consenso científico que orientan a la adopción de recomendaciones o declaraciones o recomendaciones internacionales para los Estados en el ejercicio de una actividad industrial o laboral y en particular las decisiones de un Estado en su legislación interna, se*

¹ **Artículo 130. Gradualidad.** Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa.

deben orientar objetivamente por la consideración de autoridad técnica competente y las consultas interdisciplinarias²:

En este orden de ideas son: la Organización Mundial de la Salud, las agencias internacionales para la investigación (verbi gracia Agencia Internacional de Investigación para el Cáncer; Unión Internacional de Control de Cáncer); el Comité Conjunto Internacional de Políticas de las Sociedades de Epidemiología y demás colegios reconocidos que orientan sus investigaciones hacia los asuntos que atañen a la salud pública colectiva, quienes al publicarlas incentivan y llaman la atención de los Estados. Es de indicar que el criterio científico y el reconocimiento de la autoridad que la ciencia y tecnología detentan en estos asuntos son base para las decisiones a tomar, entre otras, para las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que a su vez son la base de acuerdos transnacionales expresados en tratados internacionales y para el caso de Colombia, la expedición, sanción y promulgación de leyes que los adopten y que al tratarse de derechos humanos, prevalecen en el orden interno³. *Verbi gracia*, el espectro de convenios y recomendaciones, en su gran mayoría acogidas por Colombia:

- C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- P155 - Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- R164 - Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)
- C161 - Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- R171 - Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171)
- C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
- R197 - Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197)
- R097 - Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97)
- R102 - Recomendación sobre los servicios sociales, 1956 (núm. 102)

² C144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

³ Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, con el siguiente texto: El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

- R194 - Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)
- C115 - Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)
- R114 - Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 114)
- C139 - Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)
- R147 - Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 147)
- C148 - Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)
- R156 - Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156)
- C162 - Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)
- R172 - Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172)
- C170 - Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)
- R177 - Recomendación sobre los productos químicos, 1990 (núm. 177)
- C174 - Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)
- R181 - Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181)
- C120 - Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)
- R120 - Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)
- C167 - Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)
- R175 - Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175)
- C176 - Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)
- R183 - Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183)
- C184 - Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)
- R192 - Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)

Segunda idea de contexto: la jurisprudencia colombiana y el derecho de libre empresa marcan la orientación jurídica del legislador cuando de limitarlo se trate.

De igual manera, el tratamiento o visión íntegra que exigen todos los temas de interés general, es pertinente resaltar la responsabilidad que le asiste al Legislador para considerar razonadamente las diferentes consecuencias sociales y económicas cuando se restringen o prohíbe cualquier actividad o expresión de la conducta humana, máxime cuando esta involucra procesos colectivos, de los cuales la industria y la economía, es un ejemplo. Las consideraciones de orden social son ineludibles, como ¿considerar la tal vez segura pérdida de empleo de los trabajadores directos o indirectos de la actividad restringida o prohibida?

¿Cuáles son y cuál es el coste de la restricción o prohibición ante la limitación o delimitación del ejercicio de una actividad otrora legal o sin restricción ante particulares titulares de permisos, concesiones, derechos o cualquier derecho particular y concreto? En este caso, cuando se trata de actividades industriales y del ejercicio empresarial reconocido en la Carta Política⁴. De esta forma, cuáles y cómo han de aplicarse las medidas en salud pública. Estas son cuestiones de gran calado y de la mayor importancia.

Teniendo como base lo anterior, puntualmente referimos la interpretación y línea jurisprudencial existente en lo que corresponde a la restricción de la actividad empresarial, el alcance del concepto de empresa orientado por la responsabilidad social y función ecológica y social que a la vez le asiste, así como la existencia de la política pública de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, que son el marco del ejercicio de constitucionalidad de cualquier emprendimiento. En ese contexto valioso es de referir el siguiente extracto:

“LIBERTAD ECONÓMICA-Límites/INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA-Finalidad/INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA-Condición⁵

La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestriñan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares”. Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías consti-

⁴ Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-228 del 24 de marzo de 2010. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D. C.

tucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores. No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. (Resaltos nuestros).

Lo anterior, aunado al concepto y garantía de los derechos laborales y de salud pública, que el Estado colombiano en su orden interno y desde su estructura constitucional tiene como norte para la realización de sus fines.

Finalmente, clarificación de orden legal de la competencia y del tratamiento planificado, preventivo y ordenado hacia el uso, producción, transformación y comercialización de sustancias o materias primas que puedan afectar nocivamente la salud pública colectiva, refuerza la política pública de cuidado y prevención de la salud y el cuidado de los determinantes sociales de salud de los que trata la Ley 1751 de 2015, los cuales repercuten directamente en la salud individual de cada colombiano y sus familias.

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la iniciativa me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República, el presente texto de proyecto de ley para que sea estudiado por esta célula legislativa que corresponda a fin de que inicie el trámite legal.

ALVARO URIBE VELEZ
Senador
Aldor Principal

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Senador

EDINSON DELGADO
Partido Ciudad

Paloma Valencia

Armando Guiso
Ejecutivo Embudo

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de julio del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 58, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda, Paloma Valencia, Edinson Delgado,*

Fernando Araújo, María del Rosario Guerra, Daniel Cabrales, Antonio Correa, Honorio Henríquez Pinedo.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 58 de 2016 Senado, *por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda, Honorio Henríquez, Édinson Delgado, María del Rosario Guerra, Daniel Cabrales, Carlos Felipe Mejía, Fernando Araújo, Paloma Valencia, Antonio Correa*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la

Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 549 - Viernes, 29 de julio de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 54 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 55 de 2016 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de ley número 56 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la inseminación artificial, la procreación con asistencia científica y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de ley número 57 de 2016 Senado, por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez	22
Proyecto de ley número 58 de 2016 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva	27