



# 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° 930

Bogotá, D. C., jueves, 27 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2016

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetado doctor:

Atendiendo a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia al **Proyecto de ley número 003 de 2016 Cámara**, por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.

#### I. ANTECEDENTES

Buscando que la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, sean reconocidas como Patrimonio Cultural, Inmaterial y Religioso de la Nación, ha sido presentado este proyecto de ley por parte del honorable Representante Nicolás Guerrero Montaña, radicado el 20 de julio de 2016 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y remitido, por la naturaleza del asunto, a la Comisión Segunda de la Cámara, que a su vez, me-

dante Oficio número 54 del 9 de agosto de 2016, me designó ponente para primer debate.

#### II. ORIGEN

La celebración de la fe en Jesús de Nazaret a través de la Semana Santa de Santiago de Tolú es una manifestación de origen español y afrodescendiente, que tiene sus inicios en el siglo XVII. Las raíces de los africanos traídos en los barcos españoles como esclavos al municipio están conservadas en su totalidad. Estos encuentros y planeaciones ceremoniales, modos y formas de celebrar son típicas herencias de las cofradías de negros que se gestaban para organizar sus festejos y compartir en medio de las duras cargas de trabajo a las que eran sometidos.

La celebración religiosa consiste en actos de teatro popular, escenificaciones, celebraciones de ritos ancestrales que enriquecen la puesta en escena de las procesiones de Semana Santa, gestadas, custodiadas y celebradas por la Hermandad Nazarena y vividas y celebradas por toda la comunidad de Santiago de Tolú, siendo estas el eje principal de la identidad toludeña.

Los personajes que hacen parte principal de esta manifestación religiosa y cultural son los nazarenos como gestores, organizadores, celebradores y los habitantes del municipio de Santiago de Tolú.

Por tradición oral, se sabe que se configuró con un grupo de 20 nazarenos que se reunieron y acordaron la forma de cómo celebrarla y hacerla como una acción de gracias a los favores recibidos del Nazareno de Tolú.

Actualmente la Hermandad Nazarena está conformada por 590 nazarenos de todas las edades, hombres y mujeres, los cuales están bajo la orden y orientación del Nazareno Mayor quien transmite la tradición y los forma en los ritos y penitencias propias de la comunidad, es quien organiza, planea y gestiona lo concerniente a la celebración con el sacerdote y la junta nazarena conformada por un representante legal, un tesorero, un fiscal, jefe de eventos y logística, secretario, dos vocales, quienes se encargan de diligenciar todo lo concer-

niente a las celebraciones. El resto de la asamblea debe cumplir y asistir a los actos litúrgicos y de obligación, respetar la tradición y orden del Nazareno Mayor. El sacerdote es el guía espiritual del nazareno mayor y de la hermandad, a él se le debe respeto y asiste en lo que él requiera.

Esta celebración escenifica 24 procesiones durante la Semana Santa, las que son ornamentadas y recreadas de manera distinta cada día, en donde los Nazarenos ayudados por la comunidad se unen en los preparativos de cada uno de los actos.

Las festividades abarcan diferentes momentos especiales:

Miércoles de Ceniza

Viernes de Dolores

Domingo de Ramos

Lunes Santo (Procesión Jesús y la Samaritana)

Martes Santo (Jesús y los Pescadores)

Miércoles Santo (Jesús Atado a la Columna)

Jueves Santo (Jesús con la Cruz a Cuestas)

Viernes Santo (Santo Sepulcro y la Soledad)

Sábado de Gloria (Celebración litúrgica y actividades nazarenas)

Domingo de Resurrección (Procesión del Resucitado)

### III. JUSTIFICACIÓN

Como lo expresa el autor en la exposición de motivos, las celebraciones religiosas de Santiago de Tolú tienen un alto contenido simbólico-religioso y se han realizado durante casi cinco siglos; este año de 2016 se llevó a cabo la celebración número 487.

El escenario generado por la celebración de la Semana Santa y sus procesiones articula una serie de manifestaciones representativas del patrimonio cultural inmaterial; entre ellas, se destacan en un orden de no importancia las artes populares, ya que estas celebraciones son acompañadas por las bandas sacras perpetuadas por la comunidad, pero que en la actualidad están conformadas por músicos que necesitan ser relevados por su edad.

Otras de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial presente en la celebración de las procesiones de Semana Santa de Santiago de Tolú son los eventos de carácter religioso, procesiones, ritos, romerías y actos sacramentales, como obras teatrales sacras y cuadros vivos religiosos.

El patrimonio cultural inmaterial asociado a los espacios culturales está representado en sitios sagrados para la comunidad como el cementerio, la plaza pública, santuario religioso, plaza de las caídas, entre otros.

El proyecto de ley tiene como objetivo que la Nación se vincule a la celebración de las festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se reconozca como patrimonio cultural, inmaterial y religioso de la nación.

El reconocimiento de nuestra cultura en todas sus manifestaciones, sean musicales, religiosas y/o políticas, hace que nos consolidemos como nación, pues

estas expresiones forman parte de nuestra idiosincrasia y nos identifican como pueblo.

El Estado colombiano posee un muy rico patrimonio religioso inmaterial y este a su vez es engrandecido con nuevas materializaciones de identidad y pertenencia de los pueblos; de allí la necesidad y la importancia de que las celebraciones de las festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú sea Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación, con su respectivo plan especial de protección.

### IV MARCO NORMATIVO

Colombia, como un Estado comprometido con el desarrollo integral de sus ciudadanos, suscribió la convención para la salvaguarda del patrimonio cultural, inmaterial de la Unesco de 2003 y la ratificó con la Ley 1037 de 2006.

La Constitución Política de la República de Colombia reconoce y protege la diversidad cultural en su artículo 7°. En su artículo 8° determina la obligación que tiene el Estado de proteger las riquezas culturales y en sus artículos 70 y 71 dispone de la promoción, fomento y otorgamiento de incentivos para el desarrollo y fomento de las manifestaciones culturales.

En la misma línea la Ley 1158 de 2008, modificatoria de la Ley 397 de 1997, establece criterios para la inclusión de una manifestación cultural en la lista representativa de patrimonio cultural de cualquier ámbito.

Por último, la Constitución Política también establece las competencias que tiene el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes, entre otras, y de igual forma la facultad que tienen los miembros de las Cámaras legislativas para proponer proyectos de ley. (Artículos 150 y 154).

La Ley 5ª de 1992, en concordancia con la Constitución Política en su artículo 140, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, entre otros, pueden presentar proyectos de ley.

Por estas razones, la presente iniciativa no es extraña al ordenamiento constitucional y legal pues no invade las competencias de las otras ramas del poder público.

### IV. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

**Proyecto de ley número 003 de 2016 Cámara, por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconózcase patrimonio cultural, inmaterial y religioso de la Nación, las festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, la cual se realiza cada año en el calendario litúrgico de la Iglesia Católica y rinde un homenaje a sus fundadores, gestores, promotores y a los habitantes del municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 2°. Declárese como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación, a la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 3°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos, a la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declaren bienes de interés cultural de la Nación la indumentaria típica que lucen los Nazarenos en las festividades.

Artículo 5°. Declárese a la Asociación Hermandad Nazarena como gestores y promotores de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Parágrafo Único. La Asociación Hermandad Nazarena y el Consejo Municipal de Cultura elaborarán la postulación de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiamiento de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 7°. A partir de esta ley, se otorga la autorización a la Gobernación de Sucre y al municipio de Santiago de Tolú para que asignen partidas presupuestales amplias y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### Proposición:

Por las razones expuestas, solicito a los honorables Representantes de Comisión Segunda Constitucional, adelantar primer debate al **Proyecto de ley número 003 de 2016 Cámara**, por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



ANTENOR DURAN CARRILLO  
Representante a la Cámara por La Guajira

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 003 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Reconózcense como patrimonio cultural, inmaterial y religioso de la Nación, las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, las cuales se realizan cada año en el calendario litúrgico de la Iglesia Católica, y rinde un homenaje a sus fundadores, gestores, promotores y a los habitantes del municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 2°. Declárese, como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación, la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos, la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declaren bienes de interés cultural de la Nación la indumentaria típica que lucen los Nazarenos en las festividades.

Artículo 5°. Declárese a la Asociación Hermandad Nazarena como gestores y promotores de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Parágrafo Único. La Asociación Hermandad Nazarena y el Consejo Municipal de Cultura elaborarán la postulación de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre.

Artículo 6°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiamiento de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 7°. A partir de esta ley, se otorga la autorización a la Gobernación de Sucre y al municipio de Santiago de Tolú para que asignen partidas presupuestales amplias y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo de la celebración de las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa en el municipio de Santiago de Tolú.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,



ANTENOR DUÑÁN CARRILLO  
Representante a la Cámara por La Guajira

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2016

Doctor

ALVARO LÓPEZ GIL

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 031 de 2016** Cámara, *por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento a la designación efectuada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, me permito presentar Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 031 de 2016** Cámara, *por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La presente iniciativa es de origen parlamentario; fue radicada en la pasada legislatura por el Representante a la Cámara doctor Carlos Édward Osorio Aguiar, el 12 de mayo del presente año, y fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 266 de 2016, quedando identificada como **Proyecto de ley número 255 de 2016** Cámara, *por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con el procedimiento normativo, el proyecto de ley fue trasladado por competencia a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para estudio en primer debate. Es así como de acuerdo a lo señalado en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión procedió a ordenar el archivo del referido proyecto de ley, dado que no realizó trámite en primer debate antes de terminar la legislatura el pasado 20 de junio.

En este orden de ideas y ante la importancia que representa la presente iniciativa legislativa, el proyecto de ley fue presentado nuevamente por el Representante a la Cámara doctor Carlos Édward Osorio Aguiar, el 27

de julio de 2016, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 555 de 2016.

Siguiendo el procedimiento normativo, el proyecto de ley fue trasladado por competencia a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para estudio en primer debate, donde hemos sido designados ponentes los suscritos.

**II. ANTECEDENTE NORMATIVO**

La Ley 23 de 1962 definió, en su artículo 10, lo que debía entenderse por “farmacias-droguerías” y ordenó que fueran dirigidas por químicos farmacéuticos o farmacéuticos titulados o licenciados.

El artículo 1° de la Ley 47 de 1967 adicionó un tercer párrafo al citado artículo 10 de la Ley 23 de 1962, asignando al entonces Ministerio de Salud Pública, la función de “estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares” que preferencialmente requirieran el servicio de las farmacias-droguerías y boticas, para lograr una distribución racional y planificada de estos establecimientos, previo el otorgamiento de los permisos de apertura y traslado.

El párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 8ª de 1971 fijó en el Ministerio de Salud la competencia para establecer la distancia mínima que debería guardarse entre droguerías, farmacias o boticas, en un ámbito urbano determinado. En su ejercicio, se expidieron actos administrativos de carácter general que para la época presente recogieron en el artículo 12 del Decreto Reglamentario número 2200 de 2005, modificado por el artículo 1° del Decreto Reglamentario número 3554 de 2008, las disposiciones relativas a la distancia y a la manera de medirla y demostrarla.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-997 del 2 de agosto del año 2000, declaró exequible el citado párrafo por encontrarlo ajustado a la función social de las empresas prevista en el artículo 333 constitucional.

El Ministerio de Salud, en ejercicio de la competencia que directamente le había asignado el párrafo 3° del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 (adicionado por el artículo 1° de la Ley 47 de 1967 y modificado por el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 8ª de 1971), expidió la Resolución número 10911 de 1992 por la cual estableció un mínimo de 150 metros lineales como distancia entre los establecimientos farmacéuticos.

Los artículos 12 del Decreto número 2200 de 2005 y 1° del Decreto número 3554 de 2008 modificaron la distancia mínima en setenta y cinco (75) metros lineales e introdujeron un procedimiento y unos requisitos probatorios para efectos del otorgamiento de los permisos de apertura y traslado.

Finalmente, el Decreto ley 019 de 2012, expedido para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, dispuso en su artículo 136 la derogatoria del párrafo 3° del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 8ª de 1971...”.

Al respecto la Corte se ha pronunciado en el sentido de que los actos administrativos son la expresión de la voluntad de la Administración en ejercicio de las funciones que le competen y están amparados por la presunción de legalidad, sin embargo, también desaparecen de la vida jurídica o dejan de producir efectos

por la derogatoria expresa o tácita y por la pérdida de ejecutoriedad.

Se tiene así, conforme lo fija la ley y lo explica la jurisprudencia, que la pérdida de fuerza ejecutoria por desaparición de los fundamentos de derecho tiene, como uno de sus motivos, la derogatoria de la norma legal que fundamenta el acto administrativo de carácter general.

Por otra parte, el Decreto ley 19 de 2012 es un decreto extraordinario expedido en ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011; por consiguiente, es una ley en sentido material y tiene la virtualidad de modificar las leyes expedidas por el Congreso de la República.

Así las cosas, cuando el artículo 136 del Decreto ley 19 de 2012 dispuso “Derógase el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 8 de 1971...”, lo que hizo fue suprimir, de manera expresa y clara, la competencia del hoy Ministerio de Salud y Protección Social para fijar la distancia entre droguerías, farmacias y boticas en las áreas urbanas y el consiguiente requisito para los permisos de apertura y traslado de estos establecimientos.

### III. MARCO LEGAL

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; la facultad por parte del Gobierno nacional en la dirección de la economía nacional; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente, la Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara, individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley; por tales razones, esta iniciativa no invade las órbitas ni las competencias de las otras ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

### IV. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como propósito que el legislativo, actuando dentro de la competencia que le otorgan la Constitución y la ley, fije disposiciones en lo concerniente a la apertura o traslado de las droguerías y farmacias-droguerías.

### V. JUSTIFICACIÓN

Por los argumentos expuestos en los antecedentes normativos, es claro que con la derogatoria del *parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 8ª de 1971*, se configura la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos de carácter general expedidos por el Ministerio de Salud para ejercer la precitada competencia.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto número 2107 de 2012, ratificó que no está vigente la facultad del Gobierno nacional para regular la distancia entre droguerías, porque la norma legal que le confería la competencia para el efecto fue expresamente derogada por el artículo 136 del Decreto ley 19 de 2012, y concluye que, en materia de farmacias, droguerías o boticas, no existe disposición alguna que asigne funciones o competencias a las autoridades nacionales o territoriales en materia de distancias entre establecimientos farmacéuticos dentro de las áreas urbanas.

Por otra parte, atendiendo el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, se hace necesaria la regulación de la organización territorial de los establecimientos farmacéuticos minoristas, de forma que no se concentren en un solo sector y se asegure la cobertura en todas las zonas, barrios y lugares, y de esta forma garantizar a la población el acceso y la disponibilidad oportuna a los medicamentos como mecanismo de promoción, prevención y cuidado de la salud.

En virtud de lo anterior, se hace necesario regular esta materia, resaltando que estuvo vigente su reglamentación desde el año 1962 hasta el año 2012, que fue derogado por Decreto ley 19 de 2012.

### VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En este sentido se plantean modificaciones a los artículos tercero y cuarto, contenidos en el texto original radicado, para su discusión y aprobación en primer debate, así:

En el artículo 3°, se propone agregar un parágrafo 2° donde se fija que el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la reglamentación correspondiente para la apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista en el territorio nacional.

El artículo 4° se modificó en el sentido de aclarar que no se invadirán las competencias atribuidas a otras autoridades; asimismo, se incluye el término genérico “entidades territoriales de salud”, dado que como estaba el texto solo abarcaría las departamentales y distritales. Por último, se incluye el texto “*adoptar las acciones de prevención y seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Además, adelantarán las investigaciones y aplicarán las sanciones o medidas correctivas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes*”.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo en el que se pueden identificar concretamente los ajustes propuestos en la presente ponencia:

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la distancia mínima que debe existir entre establecimientos farmacéuticos minoristas, asegurando una distribución racional y planificada en procura que se cumpla la función social del Estado de garantizar el derecho a la salud a través de la accesibilidad y disponibilidad oportuna de los medicamentos y dispositivos médicos a la población.	Artículo 1°. <del>No tiene modificaciones.</del>

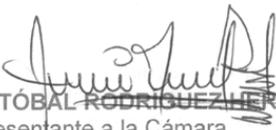
TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2°. Campo de aplicación.</b> Las disposiciones de la presente ley se aplicaran a los establecimientos farmacéuticos minoristas, definidos como: Farmacias-Droguerías y Droguerías.</p> <p><b>Farmacia-Droguería:</b> Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la elaboración de preparaciones magistrales y venta al detal de medicamentos alopáticos, homeopáticos, fitoterapéuticos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos, productos de tocador, higiénicos y productos que no produzcan contaminación o pongan en riesgo la salud de los usuarios, así como la práctica de los procedimientos de inyectología; de monitoreo de glicemia con equipo por punción y toma de tensión arterial.</p> <p><b>Droguería:</b> Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la venta al detal de medicamentos alopáticos, homeopáticos, fitoterapéuticos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos, productos de tocador, higiénicos y productos que no produzcan contaminación o pongan en riesgo la salud de los usuarios; así como la práctica de los procedimientos de inyectología; de monitoreo de glicemia con equipo por punción y toma de tensión arterial.</p>	<p><b>Artículo 2°. No tiene modificaciones.</b></p>
<p><b>Artículo 3°. Apertura o traslado de establecimientos farmacéuticos minoristas.</b> Para la aprobación de apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista – Farmacias-Droguerías y Droguerías – en todo el territorio nacional a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá existir entre el establecimiento farmacéutico minorista solicitante y el establecimiento farmacéutico minorista más cercano, una distancia mínima de setenta y cinco (75) metros lineales por todos sus lados. La distancia se medirá desde el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista solicitante, hasta el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista más cercano. Cuando en uno o los dos establecimientos farmacéuticos involucrados existan una o más direcciones, las medidas se tomaran a partir de las direcciones registradas en la Cámara de Comercio.</p> <p><b>Parágrafo:</b> A efectos de precisar las distancias, a la consabida solicitud de apertura o traslado del establecimiento farmacéutico minorista, se acompañara el correspondiente certificado de distancia expedido por la oficina de catastro, de Planeación Departamental, Distrital o Municipal, Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, de la correspondiente región del país en donde se solicita la apertura y/o traslado.</p>	<p><b>Artículo 3°. Apertura o traslado de establecimientos farmacéuticos minoristas.</b> Para la aprobación de apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista –farmacias-droguerías y droguerías– en todo el territorio nacional a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá existir entre el establecimiento farmacéutico minorista solicitante y el establecimiento farmacéutico minorista más cercano una distancia mínima de setenta y cinco (75) metros lineales por todos sus lados. La distancia se medirá desde el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista solicitante, hasta el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista más cercano. Cuando en uno o los dos establecimientos farmacéuticos involucrados existan una o más direcciones, las medidas se tomarán a partir de las direcciones registradas en la Cámara de Comercio.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
	<p><b>Parágrafo 1°.</b> A efectos de precisar las distancias, a la consabida solicitud de apertura o traslado del establecimiento farmacéutico minorista, se acompañará el correspondiente certificado de distancia expedido por la oficina de Catastro, de Planeación Departamental, Distrital o Municipal, Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, de la correspondiente región del país en donde se solicita la apertura y/o traslado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la reglamentación correspondiente para la apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista en el territorio nacional.</p>
<p><b>Artículo 4°. Vigilancia y control.</b> Las Entidades Departamentales y Distritales de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de sus competencias, vigilarán y controlarán el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4°. Vigilancia y control.</b> Sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras autoridades, corresponde a las entidades territoriales de salud y a la Superintendencia Nacional de Salud adoptar las acciones de prevención y seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Además, adelantarán las investigaciones y aplicarán las sanciones o medidas correctivas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes.</p>
<p><b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 5°. No tiene modificaciones.</b></p>

**VII. PROPOSICIÓN**

Con base en las consideraciones anteriores, solicito respetuosamente a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara dar primer debate al **Proyecto de ley número 031 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones**, con el respectivo pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

  
**CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la distancia mínima que debe existir entre establecimientos farmacéuticos minoristas, asegurando una distribución racional y planificada en procura que

se cumpla la función social del Estado de garantizar el derecho a la salud a través de la accesibilidad y disponibilidad oportuna de los medicamentos y dispositivos médicos a la población.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a los establecimientos farmacéuticos minoristas, definidos como: Farmacias-Droguerías y Droguerías.

**Farmacia-Droguería:** Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la elaboración de preparaciones magistrales y venta al detal de medicamentos alopáticos, homeopáticos, fitoterapéuticos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos, productos de tocador, higiénicos y productos que no produzcan contaminación o pongan en riesgo la salud de los usuarios, así como la práctica de los procedimientos de inyectología; de monitoreo de glicemia con equipo por punción y toma de tensión arterial.

**Droguería:** Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la venta al detal de medicamentos alopáticos, homeopáticos, fitoterapéuticos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos, productos de tocador, higiénicos y productos que no produzcan contaminación o pongan en riesgo la salud de los usuarios; así como la práctica de los procedimientos de inyectología; de monitoreo de glicemia con equipo por punción y toma de tensión arterial.

Artículo 3°. *Apertura o traslado de establecimientos farmacéuticos minoristas.* Para la aprobación de apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista –farmacias-droguerías y droguerías– en todo el territorio nacional a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá existir entre el establecimiento farmacéutico minorista solicitante y el establecimiento farmacéutico minorista más cercano una distancia mínima de setenta y cinco (75) metros lineales por todos sus lados.

La distancia se medirá, desde el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista solicitante hasta el centro de la entrada principal del establecimiento farmacéutico minorista más cercano. Cuando en uno o los dos establecimientos farmacéuticos involucrados existan una o más direcciones, las medidas se tomarán a partir de las direcciones registradas en la Cámara de Comercio.

Parágrafo 1°. A efectos de precisar las distancias, a la consabida solicitud de apertura o traslado del establecimiento farmacéutico minorista, se acompañará el correspondiente certificado de distancia expedido por la oficina de Catastro, de Planeación Departamental, Distrital o Municipal, Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, de la correspondiente región del país en donde se solicita la apertura y/o traslado.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la reglamentación correspondiente para la apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista en el territorio nacional.

Artículo 4°. *Vigilancia y control.* Sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras autoridades, corresponde a las entidades territoriales de salud y a la Superintendencia Nacional de Salud adoptar las acciones

de prevención y seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Además, adelantarán las investigaciones y aplicarán las sanciones o medidas correctivas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

Honorable Representante

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 130 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Cámara de Representantes y acatando lo establecido en la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, procedemos a rendir **ponencia positiva** para primer debate, al **Proyecto de ley número 130 de 2016 Cámara**, *por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. Antecedentes

**Título:** *por medio de la cual se crean los consejos de residentes en el exterior y se dictan otras disposiciones.*

Fecha de radicación Cámara: agosto 24 de 2016.

Número: 130 de 2016 Cámara.

**Origen:** Congresional.

**Tipo:** ley ordinaria.

Autores: honorables Representantes *Jaime Buena-hora Febres Ana Paola Agudelo García, Eduardo Cris-sien Borrero, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Eduardo Agatón Díaz Granados Abadía, Efraín Antonio Torres Monsalvo, Jaime Armando Yepes Martínez.*

Publicación: *Gaceta del Congreso* número 684 de 2016.

## 2. Síntesis del proyecto de ley

Los colombianos residentes en el exterior viven diferentes realidades dependiendo de la situación política, económica, social y cultural del país receptor. Por ejemplo, un colombiano en Venezuela vive una situación distinta a la que vive un colombiano en Estados Unidos o España. Es por eso, que este proyecto de ley tiene por objeto crear los Consejos de Residentes en el Exterior (CRE) con el fin de que se constituyan como un espacio de diálogo y cooperación entre connacionales de cada jurisdicción consular para encauzar sus principales inquietudes hacia las respectivas representaciones consulares, gracias al conocimiento que cada colonia tiene de sus propias circunstancias.

Asimismo, este proyecto de ley busca fomentar en los colombianos residentes en el exterior la participación en la vida política de Colombia, el acercamiento y sensibilización de los ciudadanos inmigrantes en el nuevo contexto social, económico y cultural en que se encuentran, y difundir las medidas de interés general adoptadas por las autoridades nacionales.

## 3. Normatividad

La Constitución Política de Colombia garantiza el derecho de participación democrática en sus artículos 103, 270, desarrollado por la Ley 134 de 1994 del 31 de mayo de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, que concretamente vienen a establecer los siguientes instrumentos de participación política:

La iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

En el año 2011, y a raíz del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, se creó el Programa Colombia nos Une, creado especialmente para vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, gestionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la dirección de asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.

Por otra parte, se promulgó la Ley 1465 de 2011, que creó el Sistema Nacional de Migraciones, que en su artículo 4º, estableció dentro de sus objetivos, fortalecer los canales de comunicación de los colombianos en el exterior. Así mismo, en sus artículos 5º y 7º, creó mecanismos con los cuales se tenía por objetivo generar espacios de participación e integración de la población colombiana en el exterior.

## 4. Contenido y alcance del proyecto de ley.

Esta iniciativa se encuentra conformada por 11 artículos, que responden claramente qué son los Consejos Residentes en el Exterior, cómo se conforman y se constituyen, cuándo se inicia su proceso de elección, quiénes hacen parte de ellos, para qué sirven, quiénes se benefician, y cuáles son sus funciones. El articulado puede sintetizarse de la siguiente manera:

**Artículo 1º.** *Objeto de la ley.* Crear los Consejos de Residentes en el Exterior (en adelante CRE).

**Artículo 2º.** *Naturaleza de los CRE.* Son una instancia asociativa y representativa autónoma e independiente, sin ánimo de lucro, que no se encuentra dentro de la estructura orgánica del Estado y que no constituye

un ente interventor, supervisor o fiscalizador de la respectiva oficina consular.

**Artículo 3º.** *Finalidad.* Es finalidad de los CRE constituir un espacio de diálogo y cooperación entre la comunidad y los consulados para la atención a necesidades y apoyo a la misión consular.

**Artículo 4º.** *Composición.* Los CRE están conformados por un número máximo de cinco (5) y mínimo de tres (3) miembros llamados consejeros, por 4 años sin reelección.

**Artículo 5º.** *Requisitos para ser consejero.*

**Artículo 6º.** *Reuniones.* Sobre la periodicidad de las reuniones de los CRE.

**Artículo 7º.** *Procedimiento de postulación, elección y votación.*

**Artículo 8º.** *Constitución y validez.*

**Artículo 9º.** *Funciones.* Los CRE podrán: proponer, facilitar la comunicación, informar, participar, fortalecer vínculos y cooperar con las oficinas consulares sobre los asuntos de colombianos en el exterior. Así como, fomentar el acercamiento y sensibilización de los ciudadanos inmigrante, difundir en la comunidad colombiana residente en el exterior las medidas de interés general adoptadas por las autoridades nacionales; colaborar con las autoridades colombianas con ocasión de los procesos electorales y las convocatorias a elecciones; cooperar con la oficina consular en las actividades de carácter humanitario, apoyar las tareas y esfuerzos del jefe de la oficina consular, colaborar con el jefe de la oficina consular en la promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación de los residentes colombianos en la vida política de Colombia, de acuerdo con la legislación específica, la del país de residencia y el derecho internacional.

Finalmente, difundir la imagen de Colombia y su comunidad residente en la jurisdicción consular y rechazar y denunciar toda expresión de intolerancia, discriminación, racismo y xenofobia en contra de nuestros connacionales.

**Artículo 10.** Ordena a los consulados adelantar jornadas pedagógicas para efectuar la elección de los CRE.

**Artículo 11.** *Vigencia.*

## 5. Pliego de modificaciones.

5.1. Se propone modificar el **artículo 1º** del Proyecto de ley número 130 de 2016 Cámara de manera que se disminuya la cifra base de ciudadanos inscritos en el censo electoral para la elección de los CRE. Así, se estima que no sea a partir de 3000 sino de 2000 el censo a partir del cual se convoque a elecciones, considerando un número suficiente de ciudadanos asociados a un consulado que justifica la creación de un CRE y del que se pueden desarrollar las funciones consultivas y de apoyo propuestas en el articulado.

5.2. Se propone **agregar** un nuevo párrafo al artículo 7º, en función de precisar que dentro de las funciones del cónsul estará así mismo el velar por la publicidad y transparencia del proceso democrático de elección de los CRE.

5.3. Así las cosas, el pliego de modificaciones para el texto aprobado será el siguiente:

Pliego de Modificaciones	
Texto Radicado	Texto Propuesto para primer debate
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> El objeto de la presente ley es crear los Consejos de Residentes en el Exterior como expresión de la sociedad civil en las sedes consulares en donde haya más de <del>tres mil (3.000)</del> ciudadanos inscritos en el censo electoral.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> El objeto de la presente ley es crear los Consejos de Residentes en el Exterior como expresión de la sociedad civil en las sedes consulares en donde haya más de <u>dos mil (2000)</u> ciudadanos inscritos en el censo electoral.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Procedimiento de postulación, elección y votación.</i> El procedimiento para la postulación, elección y votación se surtirá así: El Cónsul deberá informar a los colombianos del censo electoral inscrito en la respectiva sede consular, la apertura de inscripciones para aspirar a ser consejeros de los CRE en el mes de enero de cada cuatrienio. Para el agotamiento de la etapa de inscripciones, se dará un plazo de veinte (20) días calendario. Una vez haya terminado el plazo de inscripciones, se darán a conocer los candidatos que serán publicados en la página del respectivo consulado en el día hábil siguiente y se realizará la convocatoria a elecciones que se desarrollarán en una única jornada 30 días después.</p> <p>El voto será directo, personal y secreto. Puede ejercerse personalmente o por correo certificado. Para el voto por correo certificado es preciso dirigirse a la oficina consular con antelación. La votación recibida por este medio se escrutará el mismo día en que se realicen las votaciones personales. En caso de recibirse votación bajo esta modalidad fuera de la fecha de elecciones, esta será destruida sin ser abierta ni contabilizada.</p> <p>El voto personal se llevará a cabo en la sede consular de acuerdo a la organización que establezca el Cónsul General de la respectiva jurisdicción.</p> <p>Una vez elegidos los consejeros, el jefe de la oficina consular fijará la fecha de su primera reunión, con la que le darán vida al CRE que deberá agendarse dentro de los 15 días calendario siguiente a la elección. Serán miembros de los CRE los connacionales que resulten elegidos según el sistema de representación proporcional con aplicación de un cociente electoral, que regula el Código Electoral Colombiano. El número mínimo de votantes necesarios para validar la votación para las elecciones que se lleven a cabo, será el 5% del censo electoral de la circunscripción del consulado.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Procedimiento de postulación, elección y votación.</i> El procedimiento para la postulación, elección y votación se surtirá así: El Cónsul deberá informar a los colombianos del censo electoral inscrito en la respectiva sede consular, la apertura de inscripciones para aspirar a ser consejeros de los CRE en el mes de enero de cada cuatrienio. Para el agotamiento de la etapa de inscripciones, se dará un plazo de veinte (20) días calendario. Una vez haya terminado el plazo de inscripciones, se darán a conocer los candidatos que serán publicados en la página del respectivo consulado en el día hábil siguiente y se realizará la convocatoria a elecciones que se desarrollarán en una única jornada 30 días después.</p> <p>El voto será directo, personal y secreto. Puede ejercerse personalmente o por correo certificado. Para el voto por correo certificado es preciso dirigirse a la oficina consular con antelación. La votación recibida por este medio se escrutará el mismo día en que se realicen las votaciones personales. En caso de recibirse votación bajo esta modalidad fuera de la fecha de elecciones, esta será destruida sin ser abierta ni contabilizada.</p> <p>El voto personal se llevará a cabo en la sede consular de acuerdo a la organización que establezca el Cónsul General de la respectiva jurisdicción.</p> <p>Una vez elegidos los consejeros, el jefe de la oficina consular fijará la fecha de su primera reunión, con la que le darán vida al CRE que deberá agendarse dentro de los 15 días calendario siguiente a la elección. Serán miembros de los CRE los connacionales que resulten elegidos según el sistema de representación proporcional con aplicación de un cociente electoral, que regula el Código Electoral Colombiano. El número mínimo de votantes necesarios para validar la votación para las elecciones que se lleven a cabo, será el 5% del censo electoral de la circunscripción del consulado.</p> <p><u>Parágrafo. El respectivo cónsul deberá garantizar todas las medidas de publicidad y transparencia para la respectiva postulación, elección y votación. La no observación estricta por parte del cónsul a estas medidas, podrá ser considerada como una falta disciplinaria.</u></p>

Pliego de Modificaciones	
Texto Radicado	Texto Propuesto para primer debate
<p><b>Parágrafo transitorio.</b> La primera jornada electoral se realizará de manera armónica con los períodos de elecciones Presidenciales y de Congreso de la República.</p>	<p><b>Parágrafo transitorio.</b> La primera jornada electoral se realizará de manera armónica con los períodos de elecciones Presidenciales y de Congreso de la República.</p>

## 6. Proposición

### Proposición

**Por las anteriores consideraciones me permito presentar ponencia positiva al Proyecto de ley número 130 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones.**

## 7. Texto propuesto

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es crear los Consejos de Residentes en el Exterior como expresión de la sociedad civil en las sedes consulares en donde haya más de dos mil (2000) ciudadanos inscritos en el censo electoral.

**Artículo 2°.** *Naturaleza de los Consejos de Residentes en el Exterior.* Los Consejos de Colombianos Residentes en el Exterior (en adelante CRE), son una instancia asociativa y representativa autónoma e independiente, sin ánimo de lucro, que no se encuentra dentro de la estructura orgánica del Estado y que no constituye un ente interventor, supervisor o fiscalizador de la respectiva oficina consular.

**Artículo 3°.** *Finalidad.* Es finalidad de los CRE constituir un espacio de diálogo y cooperación para encauzar las principales inquietudes de las comunidades de colombianos de cada sede consular hacia estas y a su vez, asesorar a tales oficinas diplomáticas en la resolución de las mismas.

**Artículo 4°.** *Composición.* Los CRE están conformados por un número máximo de cinco (5) y mínimo de tres (3) miembros llamados consejeros, con carácter *ad honorem*, quienes serán colombianos residentes en la respectiva sede consular, elegidos también por connacionales del correspondiente censo electoral para un período de cuatro (4) años y no reelegibles para el período subsiguiente.

**Artículo 5°.** *Requisitos para ser consejero.* Los candidatos que aspiren ser parte de los CRE deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que tengan nacionalidad colombiana.
2. Que no presenten antecedentes judiciales ni en Colombia, ni en el exterior.
3. Que sean mayores de 18 años.
4. Que estén inscritos en el censo electoral de la respectiva jurisdicción consular.

**Artículo 6°.** *Reuniones.* Los CRE se reunirán ordinariamente una vez cada tres (3) meses previa convocatoria de su presidente, y extraordinariamente por iniciativa suya o por consenso de sus consejeros. De tales reuniones, dejarán constancia en actas firmadas por el presidente y el secretario. La sede principal para llevar a cabo las reuniones será la respectiva sede consular y el Cónsul General de la correspondiente jurisdicción podrá ser invitado para participar de las mismas.

**Artículo 7°.** *Procedimiento de postulación, elección y votación.* El procedimiento para la postulación, elección y votación se surtirá así:

El Cónsul deberá informar a los colombianos del censo electoral inscrito en la respectiva sede consular, la apertura de inscripciones para aspirar a ser consejeros de los CRE en el mes de enero de cada cuatrienio. Para el agotamiento de la etapa de inscripciones, se dará un plazo de veinte (20) días calendario. Una vez haya terminado el plazo de inscripciones, se darán a conocer los candidatos que serán publicados en la página del respectivo consulado en el día hábil siguiente y se realizará la convocatoria a elecciones que se desarrollarán en una única jornada 30 días después.

El voto será directo, personal y secreto. Puede ejercerse personalmente o por correo certificado. Para el voto por correo certificado es preciso dirigirse a la oficina consular con antelación. La votación recibida por este medio se escrutará el mismo día en que se realicen las votaciones personales. En caso de recibirse votación bajo esta modalidad fuera de la fecha de elecciones, esta será destruida sin ser abierta ni contabilizada.

El voto personal se llevará a cabo en la sede consular de acuerdo a la organización que establezca el Cónsul General de la respectiva jurisdicción.

Una vez elegidos los consejeros, el jefe de la oficina consular fijará la fecha de su primera reunión, con la que le darán vida al CRE que deberá agendarse dentro de los 15 días calendario siguiente a la elección.

Serán miembros de los CRE los connacionales que resulten elegidos según el sistema de representación proporcional con aplicación de un cociente electoral, que regula el Código Electoral Colombiano. El número mínimo de votantes necesarios para validar la votación para las elecciones que se lleven a cabo, será el 5% del censo electoral de la circunscripción del Consulado.

**Parágrafo.** El respectivo cónsul deberá garantizar todas las medidas de publicidad y transparencia para la respectiva postulación, elección y votación. La no observación estricta por parte del cónsul a estas medidas, podrá ser considerada como una falta disciplinaria.

**Parágrafo transitorio.** La primera jornada electoral se realizará de manera armónica con los períodos de elecciones Presidenciales y de Congreso de la República.

**Artículo 8°.** *Constitución y validez.* Los CRE serán reconocidos y constituidos válidamente en la fecha en que celebren su primera reunión convocada de conformidad con el inciso 4° del artículo 7° de la presente ley. En esta primera reunión, los consejeros que hayan resultado elegidos, nombrarán de entre ellos mismos, su presidente y secretario.

**Artículo 9°.** *Funciones.* Son funciones de los CRE:

1. Proponer aquellas medidas relacionadas con la función consular que puedan contribuir a mejorar el funcionamiento de este servicio en la circunscripción.

2. Constituir un espacio de participación y cooperación con las oficinas consulares en el ámbito de los servicios consulares.

3. Facilitar el diálogo y la comunicación entre los colombianos en el exterior y las oficinas consulares.

4. Informar a la oficina consular de los asuntos que afecten a la comunidad colombiana residente en la respectiva circunscripción consular.

5. Fortalecer el vínculo entre los connacionales residentes en las circunscripciones consulares, así como entre las organizaciones existentes en las mismas.

6. Fomentar el acercamiento y sensibilización de los ciudadanos inmigrantes en el nuevo contexto social, económico y cultural en que se encuentran.

7. Difundir en la comunidad colombiana residente en el exterior las medidas de interés general adoptadas por las autoridades nacionales.

8. Colaborar con las autoridades colombianas con ocasión de los procesos electorales y las convocatorias a elecciones.

9. Cooperar con la oficina consular en las actividades que desarrolle en beneficio de la comunidad colombiana a favor de obras de carácter humanitario que se realicen en Colombia.

10. Apoyar las tareas y esfuerzos del jefe de la oficina consular, así como respaldar sus iniciativas para la atención de los problemas y la protección consular de los migrantes colombianos en el exterior.

11. Colaborar con el jefe de la oficina consular en la promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación de los residentes colombianos en la vida política de Colombia, de acuerdo con la legislación específica, la del país de residencia y el derecho internacional.

12. Difundir la imagen de Colombia y su comunidad residente en la jurisdicción consular.

13. Rechazar y denunciar toda expresión de intolerancia, discriminación, racismo y xenofobia en contra de nuestros connacionales.

**Artículo 10.** *Jornadas pedagógicas de promoción de la ley.* A partir de la promulgación de la presente ley, los consulados deberán adelantar jornadas pedagógicas para los colombianos residentes en la respectiva circunscripción consular con el fin de socializar las disposiciones en ella contenidas y prepararse para la primera jornada electoral, que se adelantará de conformidad con el artículo transitorio de esta ley.

**Artículo 11.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables congresistas,

  
 ANA PAOLA AGUDEO G.  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2016 CÁMARA, 10 DE SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1626 de 2013, y se establece el consentimiento informado obligatorio.*

### 1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa es de autoría de los honorables Senadores: Alfredo Ramos Maya, Álvaro Uribe Vélez, Daniel Cabrales Castillo, Ernesto Macías Tovar Borrero, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Honorio Henríquez Pinedo, Iván Duque Márquez, Jaime Amín Hernández, María del Rosario Guerra de la Espriella, Paloma Valencia Laserna y Thania Vega de Plazas, radicada el 21 de julio de 2015 en la Secretaría General del Senado, asignándosele el número 10 de 2015, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 565 de 2015.

El informe de Ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 713 de 2015, siendo discutido y aprobado con el pliego de modificaciones propuesto por la Comisión Séptima del Senado el 18 de noviembre de 2015. Posteriormente, la ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 154 de 2016 habiendo sido aprobado el día 7 de junio de 2016.

Consecutivamente el 13 de junio de 2016 esta iniciativa legislativa hizo su tránsito a la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, recibiendo el número 269 de 2016 y siendo designados ponentes los honorables Representantes Oscar Ospina Quintero y Rafael Romero Piñeros (Coordinador Ponente), quienes rindieron ponencia negativa.

Puesta la ponencia negativa a consideración de los honorables miembros de la Comisión Séptima, por votación de mayoría fue negada la solicitud del archivo y los Representantes Margarita María Restrepo Arango, Esperanza Pinzón de Jiménez, Wilson Córdoba Mena, Guillermina Bravo Montaña y otros, presentan proposición sustitutiva para que se rindiera ponencia positiva la cual fue aprobada por mayoría y por decisión de la Mesa Directiva fue asignada la honorable Representante Guillermina Bravo Montaña para rendir Ponencia.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

### 1. Objeto del Proyecto de ley

La iniciativa tiene como objeto garantizar el ejercicio de la libre voluntad de las pacientes de las que se refiere el artículo 1° de la Ley 1626 de 2013 mediante el consentimiento informado.

Cabe aclarar que la iniciativa no tiene dentro de su objeto abolir la vacuna contra el virus del papiloma humano, sino brindar la efectividad de la garantía constitucional de la vida y la libertad de las pacientes, exigiendo el consentimiento informado una vez tengan conocimiento y comprensión de los beneficios y posibles efectos adversos que se pueden presentar tras la aplicación de la vacuna contra el VPH y de esta forma de manera voluntaria y libre puedan decidir si se la aplican o no.

### 2. Contenido

El presente proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos, entre ellos el de la vigencia, donde se expone el objeto del proyecto de ley, consistente en garantizar el ejercicio de la libre voluntad de las pacientes de las que se refiere el artículo 1° de la Ley 1626 de 2013 mediante el consentimiento informado, atendiendo el deber del Estado de proteger la vida.

Se adiciona un artículo el 2-A a la Ley 1626 de 2013 relativo a la obligatoriedad, entendida esta como una carga para el Estado de garantizar el conocimiento informado de pacientes y de quienes ejercen patria potestad sobre los mismos, respecto de los posibles efectos secundarios o adversos que se puedan ocasionar a raíz de la aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano.

Además adiciona un artículo el 2-B a la Ley 1626 de 2013 donde se define el deber por parte de las autoridades administrativas y el personal médico de adelantar el procedimiento de vacunación previo el conocimiento informado del paciente y de quienes ejercen patria potestad sobre él.

### 3. Marco jurídico<sup>1</sup>

#### 3.1 Derecho Internacional

En el marco Internacional se encuentra en los artículos 5° y 6° numeral 2, del *Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos del hombre y la biomedicina el 4 de abril de 1997*, en el que se encuentra plasmado:

**Artículo 5°.** *Una intervención en el ámbito de la sanidad solo podrá efectuarse después de que la persona afectada haya dado su libre e informado consentimiento. Dicha persona deberá recibir previamente una información adecuada acerca de la finalidad y la naturaleza de la intervención, así como sobre sus riesgos y consecuencias. En cualquier momento la persona afectada podrá retirar libremente su consentimiento.*

#### Artículo 6°.

(...)

*2. Cuando, según la ley, un menor no tenga capacidad para expresar su consentimiento para una intervención, esta solo podrá efectuarse con autorización de su representante, de una autoridad o de una persona o institución designada por la ley.*

#### 3.1 Legal

Actualmente en el marco Constitucional de Colombia se carece de una línea normativa que regule el concepto del consentimiento informado en la práctica de la medicina, sin embargo a nivel legal se encuentra en el artículo 15 de la Ley 23 de 1981 que “*el médico pedirá su consentimiento para aplicar tratamientos médicos y quirúrgicos que considere indispensables y puedan afectarlo física y psicológicamente, salvo los casos en que ello no fuere posible, y le explicará al paciente o a sus responsables de tales consecuencias anticipadamente*”.

Por otra parte la Ley 1751 de 2015 Estatutaria de la Salud, en el artículo 10 señala:

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* 614 de 2016.

**“Artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud.** Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

a) (...)

(...)

d) A obtener una información clara, apropiada y suficiente por parte del profesional de la salud tratante que le permita tomar decisiones libres, conscientes e informadas respecto de los procedimientos que le vayan a practicar y riesgos de los mismos. Ninguna persona podrá ser obligada, contra su voluntad, a recibir tratamiento de salud;

(...)

### 3.3 Jurisprudencia

En cuanto a la jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que, todo paciente debe prestar su consentimiento para adelantar cualquier procedimiento médico, hospitalario y quirúrgico que requiera, esto en virtud del principio de autonomía individual.

En la Sentencia T-1021 de 2003, la Corte Constitucional estudió el consentimiento informado del paciente con fundamento en el principio de autonomía, como se expone a continuación:

*(...) Es claro que la primacía constitucional de los derechos a la dignidad humana y la autonomía personal, que obliga a considerar a cada persona como un sujeto libre y capaz de incidir en las decisiones que tienen que ver con su salud, hace que todo procedimiento médico esté sujeto a la autorización del paciente, otorgándose condición prevalente al principio de autonomía antes expuesto. Además, la observancia de la autonomía de la persona incluye la posibilidad que el paciente califique, con base en elementos de juicio suficientes, la bondad del procedimiento al que será sometido y después de una ponderación adecuada de los riesgos existentes, decida libremente sobre la práctica del tratamiento.*

*En un Estado constitucional respetuoso de los derechos fundamentales y, en especial, de la dignidad del individuo, no resulta de recibo aceptar la imposición de determinada visión de bondad (la del profesional de la salud) a quien será el afectado por el tratamiento. La actual arquitectura de los derechos impide la aplicación general de un concepto paternalista que reniegue de la posibilidad que tiene el sujeto de controlar su propio destino. Por lo tanto, como se verá más adelante, la sustitución en el ejercicio del consentimiento es excepcional y está sometida a reglas estrictas.*

*3. Con todo, la protección de la autonomía individual y la soberanía de la persona en relación con las decisiones médicas que afectan a su propio cuerpo encuentra excepciones, entre ellas, la incapacidad para emitir el consentimiento válidamente, la inminencia de un perjuicio grave a la salud que involucre la misma existencia o la necesidad de impedir un daño cierto a la comunidad en su conjunto.*

(...)

*La argumentación precedente hace concluir que el consentimiento informado es un requisito necesario para la legitimidad constitucional de la práctica de procedimientos médicos, pues los profesionales de la salud no pueden decidir por sus pacientes, so pena de*

*desconocer su condición de sujetos libres y moralmente autónomos.*

(...)

*La obligación de obtener el consentimiento del paciente, según la jurisprudencia constitucional, no se restringe a que este simplemente asienta sobre la práctica del procedimiento médico, sino que la expresión de la voluntad en estos casos debe estar precedida de algunas condiciones. En síntesis, y sin que constituyan reglas rígidas, puesto que su aplicación dependerá de cada caso concreto, son dos los requisitos que debe reunir el consentimiento en la realización de tratamientos médicos:*

*a) El consentimiento debe ser libre, es decir, que no esté inducido por circunstancias externas al tratamiento mismo que puedan provocar el error por parte del paciente, entre ellas cuando la autorización se logra gracias a una exageración, por parte del médico, de los riesgos de la dolencia y una minimización de los peligros del tratamiento, y*

*b) El consentimiento debe ser informado, esto es, que el médico está en la obligación de suministrar a su paciente, a través de un lenguaje claro y comprensible y con la debida prudencia la información relevante sobre los riesgos y beneficios objetivos de la terapia y las posibilidades de otros tratamientos, incluyendo los efectos de la ausencia de cualquier tratamiento, con el fin de que la persona pueda hacer una elección racional e informada sobre si acepta o no la intervención médica.*

Se tiene también que la Corte Constitucional en Sentencia T-452 de 2010 manifiesta que se ve inmersa la violación del derecho a la dignidad humana y se incurre en la tipicidad de lo ilícito toda intervención médica sin el permiso del paciente:

*[...] Así mismo, impedir a una paciente decidir si se somete o se rehúsa a un tratamiento médico atenta contra otro de los contenidos protegidos por el derecho a la dignidad humana cual es la “intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”<sup>[35]</sup>, el cual se relaciona de forma innegable con el derecho a la integridad personal. En este sentido, ha manifestado la Corte que “si las personas son inviolables, sus cuerpos también lo son, por lo cual no pueden ser intervenidos sin su permiso (...) el individuo es titular de un derecho exclusivo sobre el propio cuerpo, por lo cual cualquier manipulación del mismo sin su consentimiento constituye una de las más típicas y primordiales formas de lo ilícito.*

*(...) Debe tenerse en cuenta que “no cualquier autorización del paciente es suficiente para legitimar una intervención médica: es necesario que el consentimiento del paciente reúna ciertas características, y en especial que sea libre e informado.*

*(...) Para resolver las colisiones entre estos principios de la bioética y entre los diferentes principios y derechos fundamentales que los soportan, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que, aunque la “solución depende, en general, de la ponderación del peso específico que esos principios adquieren dadas las particularidades del caso concreto, (...) en una sociedad fundada en el pluralismo y la dignidad humana, el principio de permiso o de autonomía tiene una prevalencia prima facie sobre los otros principios*

*concurrentes”, por lo que, se reitera, todo tratamiento o procedimiento médico debe contar con el consentimiento idóneo del paciente.*

Al respecto del consentimiento informado en la práctica médica frente a los menores de edad, la Corte Constitucional no ha sido ajena sobre el tema, quien en sede de tutela en la Sentencia T-622 de 2014 ha esbozado algunas reglas jurisprudenciales de la siguiente forma:

*a) El consentimiento informado es un requisito esencial para la legitimidad constitucional de la práctica de procedimientos médicos, pues los profesionales de la salud no pueden tomar decisiones desconociendo la condición de sujeto libre y moralmente autónomo del paciente;*

*b) En el caso de procedimientos médicos en menores de edad se presenta una tensión entre el principio de autonomía y el principio de beneficencia, toda vez que los niños también son seres independientes y titulares de derechos, pero a la vez no cuentan con un desarrollo racional suficiente para tomar decisiones sobre su propia existencia. De tal forma que, por regla general, son sus padres los responsables de expresar su consentimiento, sin embargo cuando tengan la madurez suficiente debe prevalecer la voluntad informada de los niños y niñas;*

*c) El consentimiento sustituto parental debe ser cualificado y persistente, es decir, suficientemente informado en cuanto a los riesgos, beneficios y otros tratamientos médicos alternativos. Este proceso debe desarrollarse en conjunto con un equipo médico e interdisciplinario especializado. Debe ser igualmente persistente, lo que significa que el consentimiento manifestado por los padres no debe obedecer a presiones externas ni por un estado de ánimo momentáneo sino que debe ser la expresión de una opción meditada y sólida, y en esa medida genuina;*

*d) Sin embargo, la facultad que tienen los padres de emitir un consentimiento sustituto no puede interpretarse en términos absolutos, toda vez que los niños y niñas están capacitados para tomar decisiones sobre su propia salud en directa proporción con su nivel de desarrollo. Es en este punto donde adquiere importancia el derecho de los niños hacer escuchados y a participar de las decisiones que les conciernen;*

*e) Aunado a ello, debe advertirse que no es lo mismo la capacidad legal que la autonomía para autorizar un tratamiento médico, por lo cual, un menor, que es legalmente incapaz, puede ser plenamente competente para tomar una decisión sanitaria. Es más, de los conceptos que se han analizado a lo largo de la jurisprudencia estudiada, algunos profesionales de la salud consideran que en la actualidad, muchos niños, por lo general después de los 5 años, pueden ya tener la autonomía suficiente para decidir si autorizan o no ciertos tratamientos.*

Razón de lo anterior, la exigencia del consentimiento informado de los pacientes que van a ser sometidos a algún tratamiento médico, del cual se busque mejorar las condiciones de vida de los mismos, está enmarcado en principios constitucionales que el ordenamiento legal debe garantizar y cuyo desarrollo pretende buscar progresivamente el efectivo ejercicio de la vida y la libertad.

#### 4. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa

##### 4.1 Razones de motivo

No podemos desconocer que la vacuna contra el virus del papiloma humano ha sido estudiada en cuanto a la prevención temprana primaria que otorga desde la niñez –edad de 9 años hasta los 17– a las mujeres y que hay estudios científicos que soportan la eficacia y seguridad de la misma; sin embargo, tampoco podemos desconocer que tras la implementación de esta vacuna se han hallado casos que dejan pensar que puede llegar a presentar efectos adversos en algunas niñas, pues hay 209 casos en Colombia de niñas previamente sanas que aparentemente resultaron con daños colaterales por efecto de la vacuna<sup>2</sup>.

Ahora bien, en la ponencia negativa rendida al Proyecto de ley número 269 de 2016 para el primer Debate en la Comisión VII, se basó en el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, que considera que en los países donde se ha implementado continúa en práctica y que permitir el consentimiento informado constituye una discriminación a la vacuna, sin embargo, se debe tener en cuenta también que en la India<sup>3</sup> y el Japón<sup>4</sup> decidieron suspenderla por haber encontrado efectos adversos tras investigaciones de científicos, Francia fue el pionero en admitir la relación causal de la vacuna del VPH con los daños de una niña de 15 años<sup>5</sup> y en aquellos países donde se aplica la vacuna como España<sup>6</sup>, Irlanda<sup>7</sup>, México<sup>8</sup> entre otros, hay indicios de la afectación y se han visto igualmente incursionados en un sinnúmero de demandas por aparentes resultados secundarios, además si bien continúa la práctica de la aplicación de la vacuna, también se han iniciado asociaciones de mujeres en dichos países que consideran que fueron afectadas por la vacuna en mención entre la más destacada se encuentra AAVP de España (Asociación de Afectadas por la Vacuna del Papiloma).

Por otra parte, en Colombia el Instituto Nacional de Salud encontró que en El Carmen de Bolívar, entre enero y agosto del 2014, 517 niñas de 17 colegios que habían sido vacunadas contra el virus del papiloma humano presentaron los mismos síntomas de las niñas del colegio Espíritu Santo. No obstante la conclusión fue que no se pueden vincular dichas sintomatologías con la vacuna, fue así que en comunicación del 16 de mayo del 2016, el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) informó que “se ha dado inicio a una

<sup>2</sup> <http://www.eltiempo.com/bogota/afectadas-por-vacuna-contra-el-papiloma-en-foro-del-concejo-de-bogota/16540929>

<sup>3</sup> <http://www.migueljara.com/2010/04/28/ninas-muertas-en-india-tras-recibir-la-vacuna-contra-el-vph/>

<sup>4</sup> <https://argentinasinvacunas.wordpress.com/2016/04/01/japon-las-victimas-de-la-vacuna-del-papiloma-recomendada-demandan-a-los-fabricantes-y-el-estado/>

<sup>5</sup> <http://despiertavivimosenunamentira.com/tribunal-francia-vacuna-papiloma-humano/>

<sup>6</sup> <http://www.saludcasera.com/vacunas/denuncia-penal-espana-merck-vacuna-gardasil/>

<sup>7</sup> <http://www.arsenalterapeutico.com/2016/03/12/la-lucha-por-los-derechos-humanos-de-las-danadas-por-la-vacuna-contra-el-vph-en-irlanda/>

<sup>8</sup> [http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/Mujer-vacuna-papiloma-sufrir-paralisis\\_0\\_1552444791.html](http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/Mujer-vacuna-papiloma-sufrir-paralisis_0_1552444791.html)

evaluación de la seguridad de la vacuna contra el virus del papiloma humano”<sup>9</sup>.

Conforme a lo anterior, no podemos esperar a que se demuestre científicamente que esos elementos tienen o no relación causal para que las beneficiarias o sus representantes legales puedan consentir la aplicación de la vacuna, esto bajo la premisa del conocimiento de los pro y los posibles contra, pues hasta el principal lobby de los laboratorios farmacéuticos fabricantes de vacunas en España, el Comité Asesor de Vacunas de la Asociación Española de Pediatría (AEP) está en contra de obligar a vacunar. Así lo ha expresado su Comité de Bioética, donde ha opinado que “La instauración oficial de una obligación legal de vacunar podría provocar sentimientos negativos hacia las vacunas en la sociedad”<sup>10</sup>.

Por otra parte, cabe anotar que hay una indebida interpretación de la Ley 1623 de 2013 cuando se viene considerando por parte de los organismos encargados de la vacunación sobre la obligatoriedad para las beneficiarias de recibirla, por cuanto a lo que esta norma se refiere es la obligatoriedad del Gobierno de ofrecer la vacuna a título gratuito. Como bien lo señaló la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-752 de 2015 proferida ante la demanda de constitucionalidad de la Ley 1623 de 2013, en donde se deja ver que la única obligatoriedad que se predica de la norma es la del Estado de garantizar la aplicación gratuita de la vacuna.

En la sentencia la honorable Corte hace referencia a la ausencia de valor normativo autónomo de los títulos de las leyes, al respecto señaló: “el título de la ley no tiene un valor normativo, esto es, no conforma una regla de derecho autónoma y dirigida a predicar consecuencias jurídicas de la actuación del Estado o los particulares. En contrario, sus propósitos son exclusivamente interpretativos de la legislación que encabeza, esta sí de naturaleza normativa”.

En uno de los apartes la Corte advierte que “la demanda no cumple con los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de los cargos de inexecutable, en particular los requisitos de suficiencia y certeza.

La razón esencial para llegar a esta conclusión se basa en advertir que el actor funda su acusación en un predicado normativo que no se deriva de la norma acusada y que, a su vez, tampoco ofrece las razones que justifiquen esa particular interpretación. En efecto, se encuentra que el demandante sostiene que como el título de la ley contiene la expresión “obligatoria”, de allí se sigue necesariamente una suerte de vacunación forzosa contra el VPH, incluso en contra de la voluntad de las mujeres. **Esta conclusión no se muestra razonable al menos por dos tipos de argumentos:**

12.1. **En primer lugar, porque no existe ningún mandato legal contenido en el articulado que disponga dicho carácter forzoso de la vacunación.** Se ha explicado en los fundamentos jurídicos anteriores que el título de las leyes carece de contenido normativo material y es apenas un criterio de interpretación de los textos legales. En ese orden de ideas, para poder con-

cluir en el caso concreto que se está ante un mandato legal que determina la obligatoriedad de la vacunación, que prescinde del consentimiento de las pacientes, debía haberse identificado los preceptos dentro del articulado que así lo estableciesen. Empero, se observa que tales prescripciones son inexistentes.

12.2. En segundo lugar, y de manera correlativa, se advierte que los únicos argumentos que plantea la demanda para justificar la interpretación del precepto acusado son la particular interpretación del actor que, como se ha explicado, (i) **confiere carácter normativo a una expresión legal que carece de ello; y (ii) se contraponen a las previsiones ofrecidas por el articulado de la Ley 1626 de 2013, las cuales sugerirían comprensiones alternativas, estas sí ajustadas al texto, del concepto “obligatoriedad” y referidas al deber estatal de suministrar la vacunación y adelantar las actividades necesarias para la distribución eficaz de dicha prestación médico asistencial.** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante tener en cuenta lo anotado por la honorable Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado en la Sentencia C-752 de 2015 en su salvamento de voto en el cual manifestó: “En el caso en cuestión, considero que el título de la norma, y en particular la expresión “obligatoria”, guarda conexidad con el contenido de la misma en el entendido de que la única obligatoriedad posible que se puede predicar, de acuerdo con el articulado y con los deberes del Estado sobre la provisión del acceso a los servicios de salud para menores de edad, es la del deber del Estado de garantizar la aplicación gratuita de la vacuna, mas no, como indicaba el demandante, de aplicarla sin el debido consentimiento de las niñas y de sus padres”.

Así mismo en otro de los apartes indicó: “Por lo tanto, la obligatoriedad de la imposición de una vacuna, especialmente a menores de edad y sin el consentimiento de los padres en los términos expuestos *prima facie* se encuentra tajantemente prohibida por los principios constitucionales. No obstante, ese tipo de medidas podrían ser admisibles solo en casos excepcionalísimos que cumplan con un juicio de proporcionalidad estricto, como se ha dicho. Así pues, la única lectura posible de la “obligatoriedad” en el título de la norma, como criterio de interpretación que además respeta el articulado de la misma es el previamente expuesto, que indica el deber del Estado de proveer la vacuna de forma gratuita, más nunca que esta debe ser impuesta a menores de edad”.

Por otra parte el honorable Magistrado Alberto Rojas Ríos en su salvamento de voto manifestó “En mi criterio, la expresión obligatoria podría desconocer la cláusula general de libertad protegida en la Constitución de 1991, concretamente la autonomía y capacidad de las personas para definir las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia, máxime si la vacunación obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano comprende la libertad de controlar las actuaciones sobre la salud y el cuerpo, y a no verse compelido a una vacunación no consensual.

Igualmente, destacó “Además, la expresión “obligatoria” sí tiene serios reparos al analizarse los principios de correspondencia y de unidad de materia establecidos en los artículos 158 y 169 de la Constitución. En virtud de este último, “*El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...*”. En el

<sup>9</sup> <http://www.eltiempo.com/bogota/vacuna-contra-el-papiloma-caso-desmayos-de-ninas-en-carmen-de-bolivar/16606101>

<sup>10</sup> <http://www.migueljara.com/2016/09/26/rebelion-en-chile-contra-la-obligatoriedad-de-la-vacuna-del-papiloma/>

caso concreto, la obligatoriedad de la vacuna para la población colombiana establecida en el título de la ley, no se refleja precisamente en el contenido de la ley, todo lo contrario, en el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1626 se observa que para lograr una cobertura universal de vacunación “...se hará de manera gradual a riesgo de la aparición del virus”.

Ajustado a lo anterior, está bien que las vacunas estén recomendadas, financiadas públicamente y de esta forma al alcance de la población y que mientras no haya evidencias científicas concluyentes, es necesario seguir aplicando la vacuna pero no debe convertirse en una camisa de fuerza, como ha venido funcionando, más en aquellos casos que en la primera dosis ya se detecta un supuesto efecto adverso y en la segunda dosis se aplica igualmente a la fuerza pese a que no quieren por lo vivido con la primera aplicación, lo cual no es procedente menos en un país donde el consentimiento informado está ya dispuesto en la ley, como se expuso en el marco jurídico el artículo 15 de la Ley 23 de 1981 dispone que “*el médico pedirá su consentimiento para aplicar tratamientos médicos y quirúrgicos que considere indispensables y puedan afectarlo física y psicológicamente, salvo los casos en que ello no fuere posible, y le explicará al paciente o a sus responsables de tales consecuencias anticipadamente*”, además cuando se debe apreciar que el impacto de la patología puede mermar con una intervención poco invasiva como lo es la citología a tiempo.

De esta forma, se considera que el consentimiento médico informado es un derecho exigible y una clara manifestación de la autonomía y voluntad para tomar decisiones de parte del paciente o cuando fuere el caso en razón de la patria potestad del padre o la madre, de igual forma el médico debe explicar en un vocabulario entendible, en qué consiste la prevención y las consecuencias en caso de no ser tomada la vacuna y una vez que han sido debidamente informados pueden tomar la decisión.

#### 4.2 Casos concretos

Ahora, si bien no hay intención de generar pánico, pues como se dijo anteriormente no hay razones científicamente comprobadas que conduzcan a ello, se conoció a través de distintos medios de comunicación sobre algunos casos de niñas que en Colombia sufrieron eventos en la salud tras la aplicación de la vacuna y que sugieren una supuesta relación de la vacuna en mención con secuelas adversas y que no tuvieron opción de decidir luego de la primera aplicación si se suministraban la segunda dosis entre ellas tenemos:<sup>11-12-13</sup>

**Valentina**, de 13 años, de Medellín, quien pese a que su madre había dicho que NO se la aplicaran por los efectos dañinos que había sufrido la primera vez, le fue aplicada y actualmente se encuentra en silla de ruedas y ha hecho un video para exponer todas las penurias que ha pasado desde entonces<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.eltiempo.com/bogota/afectadas-por-vacuna-contra-el-papiloma-en-foro-del-concejo-de-bogota/16540929>

<sup>12</sup> <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/creen-que-la-vacuna-del-papiloma-las-afecto/14475947>

<sup>13</sup> <http://www.eltiempo.com/bogota/vacuna-contra-el-papiloma-caso-desmayos-de-ninas-en-carmen-de-bolivar/16606101>

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=II153ZdSSd0>

**Daniela**, se aplicó la vacuna en el 2008, en Francia. Asegura que nunca le advirtieron de los efectos adversos. Al día siguiente se le inflamó un ganglio, pero lo asumió como algo normal. Después, empezó a sufrir debilidad muscular, que avanzó hasta que ya no pudo ni subir escaleras. “Yo empecé a tener pistas de que estaba relacionada con la vacuna cuando supe que en Suiza advirtieron de niñas en Europa que tenían los mismos síntomas míos”.

**Juliana**, tiene 19 años y se aplicó la vacuna el 14 de febrero del 2014, en una jornada del colegio, y dice que nunca le advirtieron sobre los riesgos. Quince días después, comenzó a desmayarse. Luego, empezó a perder mechones de pelo y la visión sin razón aparente. Después, desarrolló vejiga neurogénica y se orinaba en los pantalones. Hasta la mandaron al psiquiatra. “Me desmayaba tres veces al día y la incontinencia era absoluta”. En ocasiones, se quedaba sin movilidad en las piernas. Antes entrenaba alto rendimiento, ahora no puedo correr. Mis piernas no me dan para correr, desde hace una semana uso bastón. No tengo silla de ruedas y si despierto sin movilidad en las piernas tengo que estar en la cama.

**María Paula**, tiene 16 años. Fue subcampeona del mundo de maratón, en Nueva York. Era patinadora de alto rendimiento. Se aplicó la vacuna el 27 de mayo del 2013. Empezó a desmayarse y a tener migrañas que sus entrenadores y familia y ella misma atribuyeron al cansancio. La debilidad la obligó a dejar los patines. Después le empezaron a salir moretones espontáneamente; algunos duraban minutos, otros varios días. Trasladarse de un salón a otro de su colegio la fatigaba. “**Fibromialgia** es mi diagnóstico”.

**Lesly Dahiana**, de 15 años excampeona nacional y departamental de patinaje y **Kelly Johana Atehortúa Soto**, de 16, ambas de Medellín no pueden caminar y permanecen acostadas o sentadas en sillas de ruedas, en habitaciones separadas de esta institución hospitalaria.

**Lizeth**, de 16 años, además de desarrollar escoliosis, hernia discal y endometriosis, los médicos sospechan que padece **fibromialgia**. “Muchos doctores me han dicho que tengo una enfermedad autoinmune, pero el diagnóstico no es seguro, es como por descartar, porque no saben”.

Teniendo en cuenta los casos expuestos, se ha encontrado que luego de exámenes los especialistas les manifiestan que son trastornos psicológicos, pese a que son síntomas similares, por lo que es viable considerar que se debe brindar la oportunidad de tener en cuenta la voluntad o consentimiento en especial en aquellas beneficiarias que desde la primera aplicación evidencian posibles consecuencias negativas en sus cuerpos.

#### 4.3 Países donde se garantiza el consentimiento informado

En América Latina se ha encontrado que ya hay países que garantizan el consentimiento informado como se detalla a continuación:

**Uruguay**, se encontró que el Ministerio de Salud en cabeza de Susana Muñiz, reglamentó el deber del consentimiento informado, el cual de hecho fue redi-

señado mediante ordenanza número 33 del 29 de enero de 2014<sup>15</sup>.

**Perú** a través del Ministerio de Salud (Minsa), para el 2016, se vacunará de forma gratuita a más de 400 mil niñas de 5° grado de primaria de todos los colegios públicos y privados, las cuales deberán contar con el “consentimiento informado”, documento que garantiza la aprobación de los padres, el cual deberá ser entregado en los centros educativos<sup>16</sup>.

**Ecuador** para la aplicación de la vacuna se hace coordinación con la Dirección de Educación y un consentimiento informado a través de los padres de familia, para visitar las unidades educativas y aplicar la vacuna de la manera programada<sup>17</sup>.

#### 4.4. El consentimiento informado en niños, niñas y adolescentes

La Corte Constitucional cuando se trata del consentimiento en niños, niñas y adolescentes, indica que en razón de la patria potestad, el padre o la madre pueden tomar decisiones en relación con los tratamientos de sus hijos, incluso en algunas oportunidades en contra de la voluntad de los menores, a esto se le ha llamado consentimiento sustituto, facultad que ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-900 de 2011 como:

*“el consentimiento sustituto es una manifestación de la patria potestad, a través de la cual se pretende mejorar las condiciones de salud de los hijos<sup>18</sup>, por cuanto se supone que en el futuro, al llegar a la edad adulta, el hijo reconocerá la bondad de la intervención paternal. Esta figura se identifica en la doctrina con el nombre de consentimiento orientado hacia el futuro<sup>19</sup>.”*

*En este orden de ideas, se ha dicho que tal facultad garantiza la efectiva protección de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de quienes no están en capacidad de decidir de manera autónoma sobre su propio cuerpo y se encuentra consagrada en el artículo 14 de la Ley 23 de 1981 que dispone “El médico no intervendrá quirúrgicamente a menores de edad, a personas en estado de inconsciencia o mentalmente incapaces, sin la previa autorización de sus padres, tutores o allegados, a menos que la urgencia del caso exija una intervención inmediata”.*

Conforme a lo anterior, para el caso de la aplicación de la vacuna del VPH, pueden ser los padres o representantes legales quienes pueden tomar la decisión sobre el suministro de la vacuna mientras el menor adquiere la capacidad de tomar las propias determinaciones concernientes a su integridad física y psicológica.

Es por ello, la necesidad de que el Congreso de la República establezca acciones que permitan a las niñas

y adolescentes tomar la decisión de aplicarse la vacuna bajo un consentimiento debidamente informado.

Con fundamento en lo anterior, me permito poner en consideración de los honorables congresistas esta iniciativa para su aprobación.

#### 5. Impacto fiscal

Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto, no genera impacto fiscal tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

#### 6. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 269 de 2016 Cámara, 010 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1626 de 2013, y se establece el consentimiento informado obligatorio**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de Ponencia.

Atentamen



**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle

#### 7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1626 de 2013, y se establece el consentimiento informado obligatorio.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar el ejercicio de la libre voluntad de las pacientes de las que se refiere el artículo 1° de la Ley 1626 de 2013 mediante el consentimiento informado, atendiendo el deber del Estado de proteger la vida.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 2°-A a la Ley 1626 de 2013, el cual quedará así:

**Artículo 2°-A. Obligatoriedad.** *El carácter de obligatoriedad al que se refiere la presente ley se entiende como una carga para el Estado, prevaleciendo en todo caso la libre voluntad de las personas respecto del sometimiento del procedimiento médico del que trata el artículo 1° de la presente ley.*

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 2-B a la Ley 1626 de 2013, el cual quedará así:

**Artículo 2-B. Consentimiento informado.** *Las autoridades a las que se refiere la presente ley, así como los garantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, solo aplicarán la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano a las pacientes cuando estas y las personas que ejercen la patria potestad sobre las mismas, de manera libre e informada manifiesten inequívocamente por escrito, de forma voluntaria y reiterada, su consentimiento y aceptación de la aplicación de dicho procedimiento médico.*

<sup>15</sup> [http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/archivos\\_adjuntos/Ord.%20N%C2%BA%2033%20y%20Anexos.pdf](http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/archivos_adjuntos/Ord.%20N%C2%BA%2033%20y%20Anexos.pdf)

<sup>16</sup> <http://rpp.pe/vida-y-estilo/salud/papiloma-humano-8-dudas-resueltas-sobre-la-vacuna-noticia-955745>

<sup>17</sup> <http://instituciones.msp.gob.ec/cz6/index.php/sala-de-prensa/1805-vacunas-contra-el-virus-del-papiloma-humano-son-aplicadas-mediante-calendario-a-nivel-distrital>

<sup>18</sup> Ver Sentencia T-474 de 1996, T-337 de 1999 y T-1025 de 2002, entre otros.

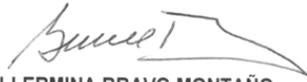
<sup>19</sup> SU-337 de 1999. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

*Parágrafo 1°. En todo caso, las autoridades administrativas y el personal médico que garantiza la vacunación a la que se refiere el artículo 1° de esta ley, tienen la obligación de informar de manera previa y detallada las consecuencias, primarias y secundarias benéficas y adversas, de la aplicación de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano, así como las diferentes alternativas existentes para la prevención del cáncer cérvico uterino, e igualmente las consecuencias por la decisión de no ser aplicada la vacuna.*

*Parágrafo 2°. Las autoridades administrativas que omitan, en todo o en parte, el cumplimiento de la obligación que trata este artículo, serán sujetos de investigación a que hubiera lugar por parte de las autoridades competentes.*

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,



**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle

## CONTENIDO

Gaceta número 930 - Jueves, 27 de octubre de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 003 de 2016 Cámara, por la cual se declaran como Patrimonio Cultural Inmaterial y Religioso de la Nación las Festividades de la Fe en Jesús Nazareno en la Semana Santa del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 031 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula la distancia mínima entre establecimientos farmacéuticos minoristas y se dictan otras disposiciones.....	4
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 130 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean los Consejos de Residentes en el Exterior y se dictan otras disposiciones .....	7
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 269 de 2016 Cámara, 10 de Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1626 de 2013, y se establece el consentimiento informado obligatorio.....	11