



# 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° 949

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 162 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio del cual se limita la reelección en los  
cuerpos colegiados de elección directa*

Bogotá, D. C., octubre 24 de 2016

Señor Representante

TELÉFONO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia primer debate  
Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2016  
Cámara.**

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted y estando dentro del término previsto para el efecto, sometemos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2016 Cámara, *por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa*, habiendo ya cumplido con el requisito de su publicación (*Gaceta del Congreso* número 861 de 2016) para poder darle trámite.

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca limitar la reelección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan reelegirse por una única vez a la misma corporación, mediante la modificación del artículo 133 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*Artículo 1º. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 133.** *Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa **podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación**, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.*

*El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.*

Si bien el proyecto se fundamenta en una aparente búsqueda de la renovación y las oportunidades de participación política, al forzar el reemplazo necesario de los ediles, concejales, diputados y congresistas que han ocupado una curul en las respectivas corporaciones durante dos periodos, desconoce la esencia del funcionamiento del sistema democrático y del fundamento de la representación.

Nótese cómo la propuesta equipara la continuidad de los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular a la limitación de la continuidad del Ejecutivo y a la supresión de la llamada puerta giratoria entre los magistrados de las Cortes y los organismos de control. Sin embargo, omite el proyecto de acto legislativo que los congresistas no son ni nominadores ni ordenadores del gasto, como acontece con los cargos de elección del Ejecutivo, y deben su designación a la voluntad popular y no a la decisión de una camarilla cerrada como acontece con la elección de los magistrados de las Cortes.

Por el contrario, voces doctrinarias bastante autorizadas fundamentan la justificación de la reelección consecutiva e indefinida de los integrantes del órgano legislativo, las cuales se compendian en los siguientes argumentos que compartimos en su integridad y que nos llevan a proponer que la presente iniciativa de reforma a la Constitución sea archivada:

“a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada, es que la reelección de los legisladores les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una

eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en particular, la de sus representantes. La reelección legislativa puede constituirse, así, en un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre diputados y senadores y los electores, al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos del Congreso;

b) La posibilidad de la reelección inmediata fomenta la responsabilidad de los representantes populares al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos de la demarcación territorial por la que fueron electos, pues de la cercanía con ellos depende, en buena medida, la base de respaldo que les permita volver a contender por el cargo que ocupan en una siguiente ronda electoral;

c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la formación de legisladores más profesionales, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. Lo anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que, sin duda, redundará en una mejor calidad del trabajo parlamentario;

d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos” que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes, y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura”<sup>1</sup>.

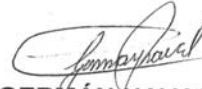
La reelección de los congresistas es un elemento consustancial al derecho democrático de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, y es un medio apropiado para la profesionalización de actividad de los legisladores. A través del mecanismo de la reelección, el elector está en posibilidad de castigar o premiar de manera directa el desempeño de sus representantes en la siguiente elección, en la medida en que constituye una herramienta para responsabilizar a los legisladores por su desempeño, tanto de manera individual, como en su condición de miembros de una organización política.

1 SOTO FLORES, Armando. Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932014000200011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000200011).

### Proposición:

Con base en las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2016 Cámara, *por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa*.

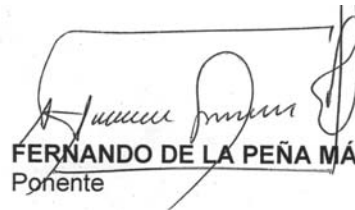
Atentamente,



**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  
Coordinador Ponente

**JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE**  
Ponente

**CLARA LETICIA ROJAS GONZÁLEZ**  
Ponente



**FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ**  
Ponente

**CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ**  
Ponente

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**  
Ponente

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 086 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 086 de 2016 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una iniciativa presentada por la honorable Congresista **Sandra Liliana Ortiz Nova**, Representante del

departamento de Boyacá, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 10 de agosto de 2016 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 612 de 2016.

Remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva designa como único ponente a quien firma este documento, Representante a la Cámara **Juan Carlos García Gómez**, mediante oficio allegado el día 5 de septiembre de la misma anualidad.

## 2. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley de acuerdo con su contenido, pretende modificar varios artículos de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes, principalmente en lo referente a comisiones de conciliación e informes legislativos.

## 3. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de Ley Orgánica número 086 de 2016 Cámara consta de once (11) artículos incluida la vigencia.

El artículo 1º del proyecto de ley adiciona un numeral al artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, el cual señala los deberes del Secretario General de cada Cámara. La sustancia de dicha adición es “rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos”.

El artículo 2º del proyecto de ley adiciona un párrafo al artículo 54 de la Ley 5ª de 1992, referente al régimen aplicable de las Comisiones Constitucionales Permanentes. La sustancia de dicha adición es que “las Cámaras deberán rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos”.

El artículo 3º del proyecto de ley adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 5ª de 1992 que trata de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias. De nuevo, la sustancia de dicha adición es “rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos”.

El artículo 4º del proyecto de ley modifica el artículo 62 de la Ley 5ª de 1992, incluyendo una disposición para que exista un informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos por parte de las comisiones adscritas a organismos nacionales o internacionales.

El artículo 5º del proyecto de ley modifica el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 incluyendo una disposición para que exista un informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos por parte de las Comisiones Accidentales designadas por las Mesas Directivas.

El artículo 6º del proyecto de ley modifica el numeral 1 de la Sección 5ª Capítulo Sexto.

El artículo 7º del proyecto de ley modifica el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, acerca de las Comisiones Accidentales de Conciliación. Dispone que para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.

El artículo 8º del proyecto de ley modifica el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, acerca de la composición de las Comisiones Accidentales de Conciliación. Dispone que estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso de que el número de ponentes

sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores. En todo caso, la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.

El artículo 9º del proyecto de ley modifica el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, referente a los informes y plazos de las Comisiones Accidentales de Conciliación. Dispone que el informe emitido por estas contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se expresen con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras. La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores; a dicha notificación se le anexarán los textos aprobados por cada una de las plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos por conciliar.

El artículo 10 del proyecto de ley adiciona un numeral al artículo 268 de la Ley 5ª de 1992 respecto de los deberes de los Congresistas. La sustancia de dicha adición es, nuevamente, “rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos”.

Finalmente, el artículo 11 declara vigente la ley a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## 4. Marco jurídico del proyecto

El Proyecto de ley número 086 de 2016 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

## 5. Comentarios al proyecto de ley

La iniciativa en cuestión pretende, de conformidad con la exposición de motivos, *reformular el reglamento del Congreso para armonizarlo con las nuevas disposiciones constitucionales, los desarrollos jurisprudenciales en lo referente a las comisiones de conciliación y garantizar la transparencia del trabajo legislativo.*

De acuerdo con el autor, el principal problema planteado es que si bien en la actualidad en la Ley 5ª de 1992 se establece la obligación de presentar un informe de conciliación cuando el texto aprobado por las dos plenarias es diferente, éste no requiere ser de conocimiento público reflejando las posiciones de cada uno de los conciliadores. En ese sentido, corren grave peligro los principios de publicidad y transparencia que deben caracterizar las actuaciones de todas las instituciones de un Estado Social de Derecho Democrático.

En virtud de lo anterior, se propone en esencia, modificar los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992

“Reglamento del Congreso” referente a las comisiones de conciliación de textos.

#### LEY 5ª DE 1992

“por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

#### SECCIÓN 5ª

##### Otros aspectos en el trámite

##### I. Comisiones de mediación

**Artículo 186. Comisiones Accidentales.** Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

**Artículo 187. Composición.** Estas comisiones estarán integradas preferencialmente por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.

**Artículo 188. Informes y plazos.** Las Comisiones Accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final.

Las primeras disposiciones reflejadas en el proyecto tienen que ver más con la publicación de informes legislativos de parte de funcionarios, congresistas y comisiones constitucionales.

**Artículo 1º.** Adiciónese un numeral al artículo 47 de la Sección 3ª, Capítulo Segundo de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

– Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 54 de la Sección 1ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. Las Cámaras deberán rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 3º.** Adiciónese un numeral al artículo 57 de la Sección 2ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

– Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 62 de la Sección 3ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 62. Integración y funciones.** La ley puede establecer en forma permanente algunas Comisiones Especiales, con participación de Senadores o Representantes, o de unos y otros. Cumplirán las funciones que determinen esas mismas disposiciones, como también rendirá informe legislativo cada 2 periodos ordi-

narios y consecutivos y podrán estar adscritas a organismos o instituciones nacionales o internacionales que tengan carácter decisorio o asesor.

El Congreso puede, así mismo, autorizar la afiliación a organismos internacionales y hacer presentes delegaciones permanentes que lleven su vocería y representación.

**Artículo 5º.** Modifíquese el artículo 66 de la Sección 4ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 66. Integración y funciones.** Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas, como también rendirá informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 6º.** Modifíquese el numeral I de la Sección 5ª, Capítulo Sexto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

##### I. Comisiones de Conciliación

Más adelante, las modificaciones propuestas por el proyecto de ley que sí son consideradas fundamentales a tenor del tema de las conciliaciones consisten en:

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación.** Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Plenarias de las Cámaras en los términos del artículo 188 de la presente ley.

Parágrafo. La Secretaría de la Comisión de Conciliación la ejercerá el secretario de la Comisión Constitucional Permanente en la cual el proyecto inició su trámite.

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 187. Composición.** Estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso de que el número de ponentes sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores.

En todo caso, la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.

**Artículo 9º.** Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 188. Informes y plazos.** Las Comisiones Accidentales de Conciliación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras.

Dicho informe contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se expresen con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de

los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras.

La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores; a dicha notificación se le anexarán los textos aprobados por cada una de las plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos por conciliar.

El informe debe ser publicado en la *Gaceta del Congreso* y en un plazo no inferior a dos días desde la publicación se someterá a consideración de cada corporación.

#### Las conciliaciones en el Congreso de la República

De acuerdo con el artículo 161 de la Carta Constitucional, “cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas Plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.

El Reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 186 a 189, define las Comisiones Accidentales de Mediación, su composición paritaria en cuanto a miembros de las diferentes cámaras y en la que se debe observar la representatividad de las bancadas que integran el Congreso, el plazo para entregar los informes a las plenarias, vencido el cual la comisión debe expresar las razones para adoptar determinado texto y, por último, el procedimiento a seguir en caso de que persistan las discrepancias luego de repetir el segundo debate en las cámaras<sup>1</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones con el objeto de aclarar el trámite conciliatorio que conlleva la aprobación de las leyes.

La naturaleza de la comisión de conciliación es de tipo accidental. Es decir, son comisiones transitorias conformadas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República para el cumplimiento de funciones y misiones específicas. Concretamente, la comisión de conciliación como comisión accidental de mediación, se conforma con el único fin de superar las discrepancias y lograr la conciliación entre los textos y/o disposiciones divergentes que surjan respecto del articulado de los proyectos aprobados. De modo que, su labor principal es definir el texto definitivo que será puesto a consideración de las plenarias de Cámara y Senado para su respectiva aprobación.

Los Presidentes, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, discrecionalmente deciden cuál es el número y quiénes son los representantes que integrarán la comisión de conciliación. Para esto deberán tener en cuenta qué congresistas han participado activamente en el trámite legislativo para que puedan aportar en el cometido de conseguir el consenso respecto de las discrepancias existentes en ambas cámaras.

En lo que tiene que ver con la publicación del informe de conciliación, con anterioridad al día de su discusión y votación en la Plenaria del Congreso, esta representa una formalidad que está encaminada a salvaguardar el principio de publicidad que comporta el trámite legislativo. De igual forma, representa un elemento esencial del carácter democrático que se encuentra en el procedimiento de elaboración normativa de un estado democrático<sup>2</sup>.

Así mismo, ha resaltado este Tribunal la importancia de principios como el de publicidad y transparencia en la gestión legislativa.

“Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional”<sup>3</sup>.

Todo lo anterior se recoge en la imperiosa necesidad de contribuir al buen desarrollo y operación del debate parlamentario, constituido según la Corte en garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente<sup>4</sup>. Pero además, para legitimar en todo sentido, el procedimiento legislativo que deben seguir y cumplir las leyes que rigen el ordenamiento jurídico nacional.

Si el arreglo institucional actual conforme a la creación, composición e informes de las comisiones de conciliación presenta fallas susceptibles de encauzar, vale la pena resaltar la iniciativa de la honorable Representante Sandra Ortiz y apoyar este proyecto que va

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-465 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-540 de 2012. Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional: C-397 de 2010, C-840 de 2008, C-1040 de 2005, C-951 de 2001, C-161 de 1999 y C-386 de 1996. Autos de Sala Plena 033 de 2009 y 232 de 2007.

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-298 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-298 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos.

en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, hacer más transparentes las conciliaciones con información detalladas y precisa, también haciendo cumplir cabalmente con los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes.

### 6. Pliego de Modificaciones

Para fortalecer este proyecto de ley, se propone realizar la siguiente modificación al texto radicado:

TEXTO PRESENTADO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 086 DE 2016 CÁMARA</b>  <i>por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.</i>            El Congreso de Colombia            DECRETA:</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 086 DE 2016 CÁMARA</b>  <i>por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.</i>            El Congreso de Colombia            DECRETA:</p>	Se mantiene igual.
<p><b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un numeral al artículo 47 de la Sección 3ª, Capítulo Segundo de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>– Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> <del>Créese el</del> Adiciónese un numeral <del>16 al del</del> artículo 47 <del>de la Sección 3ª, Capítulo Segundo de la</del> Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>16. Publicar un</b> Rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos <b>con la gestión y función de los congresistas.</b></p>	Simplifica el título del artículo y se hace precisión en que el nuevo deber de los Secretarios Generales de ambas Cámaras será publicar el informe de gestión que a ellos deben hacer llegar los congresistas por disposición de la Ley 1147 de 2007 (párrafo 2º del artículo 14).
<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 54 de la Sección 1ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Cámaras deberán rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 54 de <del>la Sección 1ª, Capítulo Cuarto de la</del> Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Cámaras deberán rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	Simplifica el título del artículo.
<p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un numeral al artículo 57 de la Sección 2ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>– Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> <del>Créese el</del> Adiciónese un numeral <del>6 al del</del> artículo 57 <del>de la Sección 2ª, Capítulo Cuarto de la</del> Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>6.</b> Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	Simplifica el título del artículo.
<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese el artículo 62 de la Sección 3ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 62. Integración y funciones.</b> La ley puede establecer en forma permanente algunas Comisiones Especiales, con participación de Senadores o Representantes, o de unos y otros. Cumplirán las funciones que determinen esas mismas disposiciones, como también rendirá informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos y podrán estar adscritas a organismos o instituciones nacionales o internacionales que tengan carácter decisorio o asesor. El Congreso puede, así mismo, autorizar la afiliación a organismos internacionales y hacer presentes delegaciones permanentes que lleven su vocería y representación.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese el artículo 62 <del>de la Sección 3ª, Capítulo Cuarto de la</del> Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 62. Integración y funciones.</b> La ley puede establecer en forma permanente algunas Comisiones Especiales, con participación de Senadores o Representantes, o de unos y otros. Cumplirán las funciones que determinen esas mismas disposiciones, <del>como también</del> <b>rendirán un</b> informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos y podrán estar adscritas a organismos o instituciones nacionales o internacionales que tengan carácter decisorio o asesor. El Congreso puede, así mismo, autorizar la afiliación a organismos internacionales y hacer presentes delegaciones permanentes que lleven su vocería y representación.</p>	Simplifica el título del artículo.
<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Sección 4ª, Capítulo Cuarto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 66. Integración y funciones. Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas, como también rendirá informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	Se elimina artículo.	Dada la naturaleza de las Comisiones Accidentales que son creadas para cumplir funciones y misiones siempre específicas, no se considera pertinente la modificación propuesta por el autor.
<p><b>Artículo 6º.</b> Modifíquese el numeral I de la Sección 5ª, Capítulo Sexto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>I. Comisiones de Conciliación</p>	<p><b>Artículo 6-5º.</b> Modifíquese el numeral I de la Sección 5ª, Capítulo Sexto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>I. Comisiones de Conciliación</p>	Se mantiene igual.
<p><b>Artículo 7º.</b> Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación.</b> Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias</p>	<p><b>Artículo 7-6º.</b> Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación.</b> Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias entre los</p>	Se introduce un inciso importante que está contenido actualmente en el artículo 186 de la Ley 5ª.

TEXTO PRESENTADO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>entre los textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.</p> <p>Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Plenarias de las Cámaras en los términos del artículo 188 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. La Secretaría de la Comisión de Conciliación la ejercerá el Secretario de la Comisión Constitucional Permanente en la cual el proyecto inició su trámite.</p>	<p>textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.</p> <p>Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Plenarias de las Cámaras en los términos del artículo 188 de la presente ley.</p> <p><i>Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.</i></p> <p>Parágrafo. La Secretaría de la Comisión de Conciliación la ejercerá el secretario de la Comisión Constitucional Permanente en la cual el proyecto inició su trámite.</p>	
<p><b>Artículo 8º.</b> Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 187. Composición.</b> Estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso de que el número de ponentes sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores.</p> <p>En todo caso, la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.</p>	<p><b>Artículo 8 7º.</b> Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 187. Composición.</b> Estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso de que el número de ponentes sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores.</p> <p>En todo caso, la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.</p>	Se mantiene igual.
<p><b>Artículo 9º.</b> Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 188. Informes y plazos.</b> Las Comisiones Accidentales de Conciliación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras. Dicho informe contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se expresen con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras</p> <p>La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores; a dicha notificación se le anexarán los textos aprobados por cada una de las Plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos por conciliar.</p> <p>El informe debe ser publicado en la <i>Gaceta del Congreso</i> y en un plazo no inferior a dos días desde la publicación se someterá a consideración de cada corporación.</p>	<p><b>Artículo 9 8º.</b> Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 188. Informes y plazos.</b> Las Comisiones Accidentales de Conciliación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras. Dicho informe contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se expresen con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras.</p> <p>La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores; a dicha notificación se le anexarán los textos aprobados por cada una de las Plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos por conciliar.</p> <p>El informe debe ser publicado en la <i>Gaceta del Congreso</i> y en un plazo no inferior a dos días desde la publicación se someterá a consideración de cada corporación.</p>	Se mantiene igual.
<p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un numeral al artículo 268 de la Sección 2ª, Capítulo Undécimo de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>– Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	<p><b>Artículo 10 9º.</b> <del>Créese el</del> Adiciónese un numeral <del>8</del> al <del>del</del> artículo 268 de la Sección 2ª, Capítulo Undécimo de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p><del>8.</del> Rendir informe legislativo cada 2 periodos ordinarios y consecutivos.</p>	Se corrige y simplifica el título del artículo.
<p><b>Artículo 11.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 11 10.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se mantiene igual.

Cordialmente,



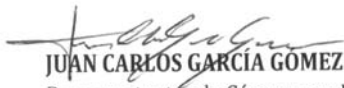
JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

Representante a la Cámara por Norte de Santander  
Ponente

### Proposición

Con fundamento en las razones y consideraciones anteriormente expuestas, me permito rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 086 de 2016 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**

Representante a la Cámara por Norte de Santander  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY ORGÁNICA NÚMERO 086 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 086 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Créese el numeral 16 del artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

16. Publicar un informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos con la gestión y función de los congresistas.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 54 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. Las Cámaras deberán rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 3º.** Créese el numeral 6 del artículo 57 la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

6. Rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos.

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 62 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 62. Integración y funciones.** La ley puede establecer en forma permanente algunas Comisiones Especiales, con participación de Senadores o Representantes, o de unos y otros. Cumplirán las funciones que determinen esas mismas disposiciones, rendirán un informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos y podrán estar adscritas a organismos o instituciones nacionales o internacionales que tengan carácter decisorio o asesor.

El Congreso puede, así mismo, autorizar la afiliación a organismos internacionales y hacer presentes delegaciones permanentes que lleven su vocería y representación.

**Artículo 5º.** Modifíquese el numeral I de la Sección 5ª, Capítulo Sexto de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

### I. Comisiones de Conciliación

**Artículo 6º.** Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación.** Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Plenarias de las Cámaras en los términos del artículo 188 de la presente ley.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

Parágrafo. La Secretaría de la Comisión de Conciliación la ejercerá el secretario de la Comisión Constitucional Permanente en la cual el proyecto inició su trámite.

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 187. Composición.** Estas comisiones estarán integradas por los ponentes del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo, en el caso de que el número de ponentes sea insuficiente se incluirá miembros de las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como sus autores.

En todo caso, la comisión se conformará por igual número de integrantes de cada una de las cámaras y el número dependerá de la extensión y/o complejidad del proyecto.

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 188. Informes y plazos.** Las Comisiones Accidentales de Conciliación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras.

Dicho informe contendrá el acta de la sesión de conciliación en el cual se expresen con claridad los textos en los que hubo diferencias y en qué consisten, los argumentos esbozados para tomar la decisión en cada uno de los artículos, la votación en cada uno de los artículos que en todo caso será nominal y pública, finalmente debe contener el texto conciliado para ser puesto a consideración de las Plenarias de cada una de las Cámaras.

La conciliación se llevará a cabo un día después en el que se notifique la designación a los conciliadores; a dicha notificación se le anexarán los textos aprobados por cada una de las plenarias, lo anterior para garantizar que los integrantes de la comisión conozcan a profundidad los textos por conciliar.

El informe debe ser publicado en la *Gaceta del Congreso* y en un plazo no inferior a dos días desde la publicación se someterá a consideración de cada corporación.

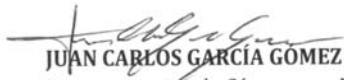
**Artículo 9º.** Créese el numeral 8 del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

8. Rendir informe legislativo cada 2 períodos ordinarios y consecutivos.



**Artículo 10.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**

Representante a la Cámara por Norte de Santander  
Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

### 1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa se radicó inicialmente en la Legislatura 2012 por los honorables Congresistas Gloria Stella Díaz Ortiz y Carlos Alberto Baena, del Movimiento Político MIRA, el cual no se debatió por término de legislatura. En la Legislatura 2014 se insiste en la iniciativa por parte de la bancada de MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, fue repartida a la Comisión Primera de Cámara, donde el ponente se rindió ponencia positiva, sin embargo debido a la agitada agenda legislativa no se dio lugar a la discusión del proyecto siendo archivado por término de legislatura.

Dada la importancia del tema y de proteger todo tipo de discriminación en contra de la mujer en estado de embarazo, especialmente en el campo laboral, y con el fin de que no continúe siendo una condición o requisito para acceder a un empleo, en julio de 2014 la bancada de MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, radican nuevamente la iniciativa, correspondiendo a la Comisión Primera Constitucional de Cámara su trámite, se designó como ponente al honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero, quien rinde ponencia positiva, no alcanzó a ser discutido.

Para esta legislatura debido a la importancia del tema para la protección laboral de la mujer, la bancada del Movimiento Político Mira, junto con los honorables Representantes Jorge Camilo Abril Tarache, Nancy Denise Castillo García, Flora Perdomo Andrade, Clara Leticia Rojas González, los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, Arleth Patricia Casado Fernández, Luis Évelis Andrade Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Sofía Gaviria Correa Yamina del Carmen Pestana Rojas, radican la iniciativa el 11 agosto de 2016 ante la Secretaría de Cámara, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2016 del Congreso repartido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde fuimos asignados como Ponentes.

Se debe anotar que 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

### 2. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca elevar a rango legal la prohibición de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como un requisito o prerrequisito como parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea de carácter público o privado.

Además de lo anterior, se regula en qué eventos se puede solicitar la prueba de embarazo como prerrequisito o requisito para acceder a un empleo u ocupación, crea la aplicación de una multa para las empresas o entidades que cometan este tipo de prácticas.

### 3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (3) artículos, en los cuales se plasma la prohibición de la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica como requisito del proceso de selección, vinculación, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo.

Además establece las condiciones en las que se puede solicitar como requisito el certificado del que habla el artículo 1° y la multa a las empresas que no acaten este ordenamiento, la cual será reglamentada por el Gobierno nacional.

### 4. Marco Normativo y Jurídico

La mujer cuenta con una protección especial a nivel internacional, constitucional, legal, jurisprudencial, por lo cual se hará una segregación de esta normatividad que la ampara en el caso concreto.

A nivel Constitucional encontramos que todos deben gozar del derecho a la intimidad personal, encontrado en el **artículo 15**. El cual reza "Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar..." por lo que la prueba de embarazo como requisito para acceder a un empleo constituye una violación al derecho de la intimidad al imponer esto como una condición que determina el acceso o la oportunidad, cuando además la misma constitución ha sido garantista del mismo derecho al trabajo sin limitación como lo encontramos en el **artículo 25**. "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

Además, al encontrar esto como un requisito que solo se impone a la mujer por sus condiciones naturales, se incurre en un acto de discriminación pese a que se encuentra consentido en la misma Carta Magna que todas las personas sin distinción del sexo deben gozar de las mismas oportunidades, **artículo 13**: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo..." , adicional a esto, reitera en el **artículo 43**. "La mujer y

el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...” Igualmente cita: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”

Considerando esto, es innegable que la prueba de embarazo se puede convertir en un obstáculo para madres cabeza de familia que tienen toda la responsabilidad económica de su hogar, lo cual pasaría a dejar sin protección no sólo a la mujer sino a núcleos fundamentales protegidos por la misma Constitución, que además ha otorgado la libertad en la pareja de decidir libremente el número de hijos que desee, lo cual está consentido en el **artículo 42**. “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla... El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia... La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.”

Asimismo, se refiere a que se debe igualdad de oportunidades para los trabajadores y protección especial a la mujer y a la maternidad, esto está implícito de la siguiente manera en el **artículo 53**. “(...) Igualdad de oportunidades para los trabajadores; ... irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; ... protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. ... La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Por otra parte, a nivel internacional, entre los fundamentos normativos que han sido reconocidos por Colombia, se encuentra en el numeral primero del artículo 11 de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** que: “se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; (...); c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, (...); (...); f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción” (negrilla fuera de texto original).

También el **Convenio 183 de 2000 de la OIT, sobre la protección de la maternidad, en el numeral 1 del artículo 9º** reza: “todo miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, (...)”.

En cuanto a Jurisprudencia, los autores invocan una sentencia muy clara al respecto, la **Sentencia T-071 de 2007** de la Corte Constitucional donde se expone: “Se trata de la práctica de ciertas empresas, de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la estabilidad en el em-

pleo. Dicha conducta ha sido catalogada por la Corte Constitucional como reprochable y esta Corporación ha señalado que implica una grave vulneración de los derechos a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo de las empleadas” (...) “toda mujer tiene derecho a la maternidad y es libre de definir, en los términos del artículo 42 de la Carta Política, junto con su pareja, el número de hijos y el momento en el cual quedará en estado de gravidez, independientemente de si se encuentra o no vinculada laboralmente”.

Además en la misma sentencia se exhorta a los empleadores a evitar esta práctica ya que constituye un acto inconstitucional: “Así, la exigencia de “pruebas de embarazo” por parte de una empresa, con el propósito de condicionar el ingreso o la estabilidad de la trabajadora en la nómina de la misma, es una conducta reprochable que implica vulneración del derecho a la intimidad de la empleada y de su familia y que lesiona también el libre desarrollo de su personalidad, afectando por contera el derecho al trabajo”.

Dentro del cuerpo legal, se encuentra en el **Código Sustantivo del trabajo, en el artículo 11** que: “Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley.”

Adicional a lo anterior lo autores traen en mención, las condiciones para que esta práctica que nos ocupa pueda ser llevada a cabo y de la misma forma se establece la prohibición, en la Resolución número 003941 de 1994 del Ministerio de Trabajo, del 24 de noviembre de 1994, afirma: “sólo podrá adelantarse por los empleadores que realicen actividades catalogadas como de Alto Riesgo y previstas en el artículo 1º del Decreto número 1281 de 1994, y el numeral del artículo 2º del Decreto número 1835 de 1994”. La misma resolución que: “queda totalmente prohibida la práctica de la prueba de embarazo para actividades diferentes a las descritas en el inciso anterior, como prerrequisito para que la mujer pueda acceder a un empleo u ocupación, sea este de carácter público o privado.”

Además se alude que el Ministerio de Protección Social aclaró mediante el Decreto número 2090 de 2003 “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades” cuáles son las actividades catalogadas como de alto riesgo para la salud y en las cuales sí existiría una petición clara para que el empleador solicite la prueba de embarazo como requisito para acceder a una empleo u ocupación.

**“Artículo 2º. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.** Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

3. *Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.*

4. *Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.*

5. *En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.*

6. *En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.*

7. *En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública”.*

Conforme a lo anterior se entiende que al no encontrarse bajo un trabajo inmerso en dichas actividades catalogadas en el Decreto número 2090 de 2003, no debe proceder la prueba de embarazo como un requisito o prerrequisito para acceder al trabajo o para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo sin embargo, a pesar de la exhortación, aún subsisten este tipo de actos por parte de las empresas y no se encuentra reglamentado desde el rango legal ningún tipo de sanciones por la exigencia de la prueba de embarazo para empleos en condiciones normales.

### Derecho Comparado

Encontramos como en países Latinoamericanos como Honduras, El Salvador, Uruguay, México, se ha venido avanzando en el ámbito legislativo, para que la prueba de embarazo no se convierta en una barrera para la contratación laboral de las mujeres y no se siga ejerciendo actos de discriminación en contra de las mujeres. Estos avances legislativos han servido de marco para la formulación de esta iniciativa, como quiera que la lucha contra la discriminación de la mujer, tiene diferentes frentes que deben ser avocados desde las leyes, con el fin de proteger el derecho al trabajo de las mujeres.

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

Se ha detectado que aunque ya se encuentra un pronunciamiento claro por parte de la Corte Constitucional y del Ministerio de trabajo, las mujeres, aún enfrentan diferentes actos en el campo laboral que desencadenan la violación a sus derechos fundamentales protegidos en diferentes instancias, esto se ve reflejado en que para finales de 2013, la tasa global de participación para los hombres fue 75,7%, y para las mujeres fue 54,6%; mientras la tasa de ocupación fue de 71,2% y 48,5%, respectivamente. Esto significa que de 18.5 millones de mujeres que presionaron el mercado laboral, única-

mente 9 millones lograron emplearse, mientras que en el caso de los hombres lograron emplearse 12.7 millones<sup>1</sup>.

Ante esta problemática, se ha encontrado dentro de esos actos convertidos en impedimentos para el acceso laboral se encuentra la solicitud de la prueba de embarazo, lo cual, como se expuso en el marco jurídico, trae la violación consecutiva del derecho a la intimidad, el derecho a conformar una familia, a decidir el número de hijos que se quiere tener, a la igualdad de condiciones para acceder a un empleo, a la no discriminación, etc.

Consecuente con lo anterior, los autores indican la incidencia de este tipo de actos: “se ha encontrado según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres entre 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo, tendencias que incrementan cuando hay un mayor nivel educativo entre las mujeres... pareciera que entre más sea la asignación salarial y más alto cargo aspire, más requisitos y obstáculos se presentan durante el proceso de selección y elección de las aspirantes a un trabajo. Lo anterior se evidencia en la exigencia de la prueba de embarazo en la edad de 35 a 39 años... Por lo menos en la solicitud de las pruebas de embarazo dicha tendencia “pasa del 8% entre las mujeres sin educación superior al 45% entre aquellas que sí la tienen”, encontró el estudio.

A nivel regional, se encuentra que los lugares donde más se practica este requisito son: Bogotá con un 50.3%, Cundinamarca 40.1%, Valle con el 33%, Antioquia con el 31.1%, entre otros.

Esto se debe a que en la actualidad no se ha elevado a rango legal la prohibición de esta práctica, de tal forma en que haya algún tipo de amonestación como efecto de su ejecución, por lo que se ven enfrentadas a obstáculos inicuos, los cuales aunque sean denunciados no tienen ningún tipo de sanción.

Lo anterior, recalca la imperiosa necesidad de continuar la lucha en el avance que se ha venido teniendo para eliminar estereotipos que han dejado la sensación de que el género femenino por algo que es natural y se lleva en los genes es una marca de falta de progreso o una carga, y más aún si se tiene la honrosa oportunidad de ser madres gestantes.

Por todo lo anteriormente expuesto se pretende establecer por la vía legal la protección especial de la mujer y en adhesión a ella a la familia, más aun previendo que el Estado está en el deber de implantar mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, lo cual permitirá en cadena la protección de la familia como núcleo de la sociedad, toda vez que actualmente por lo general la madres llevan toda la responsabilidad o carga del hogar en sus lomos, desatado por la necesidad

<sup>1</sup> <http://cut.org.co/situacion-laboral-de-las-mujeres-entre-lo-invisible-lo-precario-y-lo-desigual/>

del abastecimiento en lo económico, que han introducido a la mujer de manera forzosa al campo laboral.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres ente 20 y 49 años de edad, al 33% de las mu-

jes entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo, el siguiente cuadro nos muestra la situación de la mujer para ese período:

Departamento	Exigencia prueba de embarazo (%)	Exigencia prueba de esterilización (%)
Bogotá D. C.	50,3%	2,2%
Cundinamarca	40,1%	2,5%
Valle	33%	2,7%
Antioquia	31,1%	1,8%
Chocó	10,3%	1,0%
Putumayo	9,7%	1,0%
Amazonas	8,8%	0,9%

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2010, Profamilia, 2011.

Es por todo lo que anteriormente se ha expuesto, que urge la expedición de una ley como la que plantea esta iniciativa, que protegerá el derecho que tienen las mujeres a acceder a un empleo sin que se les exija la práctica de la prueba de embarazo como requisito para su contratación, y con lo que como ponente me encuentro de acuerdo y rindo ponencia favorable a la iniciativa.

#### 6. Impacto Fiscal

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

Conforme a lo anterior, **el Ministerio de Hacienda** emitió concepto para expresar que no tiene objeciones de tipo fiscal.

#### 7. Pliego de modificaciones

<b>TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA</b>
<b>Artículo.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.	<b>Artículo 3°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### 8. Proposición

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

  
EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

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

#### 9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito o prerrequisito para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea este de carácter público o privado.

**Parágrafo 1°.** Solo se podrá solicitar la prueba de embarazo como requisito o prerrequisito para acceder a un empleo u ocupación cuando se deban realizar actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo para la salud.

**Artículo 2°.** Las empresas o entidades que cometan prácticas del artículo 1° tendrán una multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional reglamentará la fijación y el destino de las multas correspondientes a las empresas que ejerzan este tipo de prácticas de acuerdo a su patrimonio.

**Artículo 3°.** *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

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

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, sucedáneos derivados y otros.*

### I. Antecedentes

El Proyecto de ley número 124 de 2016 Cámara es de autoría de los Representantes Mauricio Salazar Peláez y Óscar Ospina Quintero. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 24 de agosto de 2016 bajo el número 124, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 682 de 2016.

El 14 de septiembre de 2016 fueron designados ponentes para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, los honorables Representantes Cristóbal Rodríguez Hernández y José Élver Hernández, y coordinador ponente el honorable representante Mauricio Salazar Peláez.

### II. Objeto y justificación del proyecto

#### 1. Objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto proteger a los colombianos, y especialmente a los niños y jóvenes, de los peligros reales y potenciales para la salud que representan los sistemas electrónicos de administración de nicotina, los sistemas similares sin nicotina, incluidos los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión, en razón a i) los eventuales riesgos sanitarios para usuarios y no usuarios de este tipo de productos ii) la ausencia de evidencia científica concluyente en relación con la eficacia de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina para superar la dependencia de la nicotina; y iii) proteger la política pública de control del tabaco y la aplicación efectiva del CMCT de la OMS.

En atención a las recomendaciones de la OMS y a la forma en que tales productos se están comercializando en Colombia la mejor forma de regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) es a través de la aplicación de todas las medidas que contempla la Ley 1335 de 2009 “mediante la que se dictan disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”.

La Ley 1335 de 2009 recoge varias de las obligaciones derivadas del Convenio Marco de Control del Tabaco dentro de las que se destacan la prohibición de venta a menores de edad, la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco, los espacios libres de humo de tabaco, entre otros.

#### 2. Justificación

Los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), entre los cuales el cigarrillo electrónico es el más común, son dispositivos que liberan un aerosol

mediante el calentamiento de una solución –con o sin nicotina– que los consumidores inhalan<sup>1</sup>.

En la actualidad, el mercado de SEAN y los SSSN está integrado por una amplia gama de variedades que pueden tener formas similares a los cigarrillos convencionales de tabaco así como nuevas formas “de objetos cotidianos tales como bolígrafos, lápices USB, y dispositivos cilíndricos o prismáticos más grandes”<sup>2</sup>.

Existen además diferentes características de estos sistemas en relación con el voltaje de las baterías y los sistemas de circuitos, que en consecuencia a variaciones importantes en “lo que respecta a la capacidad de los productos para calentar la solución y transformarla en un aerosol”. Estas variaciones “pueden afectar la administración de nicotina y otros ingredientes y contribuir a la formación de sustancias tóxicas en las emisiones”. Adicionalmente, otro elemento que puede variar la cantidad de nicotina absorbida está determinado en el comportamiento de los consumidores, la intensidad de la inhalación, la duración de la misma y la frecuencia de uso. “Sin embargo, mientras que en un cigarrillo convencional una calada más rápida y profunda aumenta la administración de nicotina, en los SEAN podría disminuirla debido al enfriamiento del dispositivo calentador”. Finalmente, los SEAN pueden utilizarse para inhalar nicotina, así como alternarla con otro tipo de productos, incluidos otras drogas.

Los cigarrillos electrónicos se ubican como subgrupo dentro de los sistemas electrónicos de administración de nicotina y contienen sustancias derivadas del tabaco sin que necesiten de él para su funcionamiento<sup>3</sup>. En efecto, conforme al Ministerio de Salud de Argentina<sup>4</sup> los cigarrillos electrónicos.

*[...] están hechos de acero inoxidable, tienen una cámara con nicotina líquida en diferentes concentraciones y son alimentados por una batería recargable. Los cigarrillos electrónicos pueden contener cartuchos de hasta 24 miligramos de nicotina. Se ofrecen como una alternativa al cigarrillo tradicional, para los que desean seguir fumando sin inhalar las más de 7.000 sustancias tóxicas del tabaco y/o los que no quieren dañar la salud de las personas que están a su alrededor. También son promocionados como alternativas saludables para dejar de fumar [...]*

Si bien a la fecha no existe un estudio determinante sobre la real y total dimensión de los efectos que ocasionan estos artefactos en la salud y en el medio ambiente, la Organización Mundial de la Salud y la comunidad científica ya han alertado sobre los posibles efectos para la salud que el uso de este tipo de instrumentos puede ocasionar, además han llamado la atención sobre la falta de evidencia concluyente en relación con la potencialidad de estos mecanismos como

<sup>1</sup> Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Informe sobre control del tabaco en la región de las Américas 2016.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Report on the scientific basis of tobacco product regulation. Third report of a WHO Study Group. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009 (OMS, Serie de Informes Técnicos, número 955).

<sup>4</sup> ¿Qué son los cigarrillos electrónicos? En: <http://www.msar.gov.ar/tabaco/index.php/informacion-para-profesionales/tabacuibmo-en-el-mundo-generalidades/otros-productos-del-tabaco/cigarrillos-electronicos> [Acceso 10 de marzo de 2015].

método de cesación y finalmente, reitera la necesidad de que, en cualquier caso, los SEAN sean regulados de manera estricta y de forma tal que estas regulaciones no menoscaben los marcos de protección de la política pública de control del tabaco existentes.

Al respecto, en la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Control del Tabaco se reflexionó ampliamente sobre el impacto de estos nuevos dispositivos y el impacto que podrían tener en la política pública de control del tabaco a nivel mundial y, en consecuencia, se decidió invitar a las Partes a considerar medidas regulatorias para conseguir, al menos, los siguientes objetivos, de conformidad con su legislación nacional:

a) prevenir la iniciación en el uso de SEAN y SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables;

b) minimizar, en la medida de lo posible, los potenciales riesgos para la salud de los usuarios de SEAN o SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones;

c) evitar que se hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN y los SSSN;

d) proteger las actividades de control del tabaco contra cualesquiera intereses, ya sean comerciales o de otro tipo creados por la industria tabacalera.

Como consecuencia de tales reflexiones, también se invitó a las Partes a considerar la posibilidad de prohibir o regular los SEAN y los SSSN, por ejemplo, como productos de tabaco, productos medicinales, productos de consumo u otras categorías, según proceda, teniendo en cuenta un elevado nivel de protección de la salud humana; y se las insta a que consideren la posibilidad de prohibir o restringir la publicidad, la promoción y el patrocinio de los SEAN y los SSSN. Por último, invita a las Partes y a la OMS a monitorear de manera exhaustiva su uso y a que la OMS presente un nuevo informe de expertos, con la evidencia disponible, en la próxima sesión de la COP.<sup>5</sup>

### 1. Riesgos sanitarios derivados de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina

La evidencia científica no permite aún establecer la magnitud del riesgo para la salud derivado del consumo de los SEAN y los SSSN, sobre todo del riesgo para la población joven. En efecto, la comunidad científica internacional se tomará años para establecer el conjunto de impactos efectivos que pueden producir los sistemas electrónicos de administración de nicotina tanto para usuarios como para no usuarios de estos.

Pese a ello, lo cierto es que tal como lo ha advertido la OMS, por lo menos frente a los SEAN, la nicotina es una sustancia adictiva y tóxica cuyo consumo a través de sistemas electrónicos puede generar efectos adversos a la salud<sup>6</sup> dentro de los que se encuentran:

i) “efectos adversos durante el embarazo y aumentar el riesgo de cardiopatías”;

ii) puede funcionar como “promotor tumoral” pese a que no es carcinógena en sí misma, dado que “al parecer, la nicotina participa en aspectos fundamentales de la biología de enfermedades malignas y neurodegenerativas”;

iii) Posibles consecuencias a largo plazo que el uso de SEAN podría conllevar para el desarrollo cerebral, debido a la exposición del feto y los adolescentes a la nicotina;

iv) Los riesgos derivados de la sobredosis de nicotina por ingestión o contacto cutáneo, siendo este uno de los riesgos más grandes y actualmente poco analizados;

v) Los efectos sanitarios además podrían extenderse a aquellas personas del entorno expuestas al aerosol exhalado por los usuarios de SEAN pues se incrementa la concentración básica de algunas sustancias tóxicas, y nicotina y partículas ultrafinas en el aire<sup>7</sup>.

Además de la Organización Mundial de la Salud, otros organismos nacionales e internacionales han advertido su preocupación por el uso de estos nuevos sistemas y han limitado su uso y comercialización. La FDA, (*US Food and Drug Administration*) la entidad de los Estados Unidos encargada de regular la alimentación y medicamentos en el país, desde el 2009, ha alertado sobre su preocupación frente al uso del cigarrillo electrónico en razón a que la evidencia encontrada en las muestras del producto de sustancias carcinogénicas y otras sustancias tóxicas, que pone en duda la supuesta inocuidad del producto y la manera como se comercializa. En efecto, en una alerta emitida en ese mismo año, La FDA concluyó que:

a) Los cigarrillos electrónicos pueden aumentar la adicción a la nicotina en la población joven y su uso puede fomentar la experimentación con otros productos de tabaco. El atractivo puede ser aún mayor si se tiene en cuenta que algunos de estos productos se ofrecen con distintos sabores, como fresa, chocolate o menta;

b) Estos productos pueden contener ingredientes que son sustancias tóxicas para los humanos;

c) No se han reportado estudios clínicos sobre la seguridad y eficacia en cuanto al uso para el que están destinados;

d) Los consumidores no tienen forma de saber las dosis que están inhalando, el tipo de concentración de los químicos que son potencialmente dañinos o si los cigarrillos electrónicos son seguros al darles el uso para el que están destinados<sup>8</sup>.

Finalmente, ya en el 2016, la FDA decide regular los SEAN extendiendo varias medidas ya establecidas para los cigarrillos convencionales, a estos nuevos dispositivos que incluyen la prohibición de venta de es-

<sup>5</sup> Cfr. Organización Mundial de la Salud. FCTC/COP/6(9), Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Informe de la OMS. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 6.a Reunión; 2014 octubre 13-18; Moscú, Federación de Rusia. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\(9\)-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6(9)-sp.pdf)

<sup>6</sup> Conforme a la OMS “La capacidad de los SEAN para administrar nicotina al usuario varía ampliamente, desde niveles muy bajos, a niveles similares a los de los cigarrillos, en función de las características del producto, el tipo de calada del usuario y la concentración de la solución con nicotina.

<sup>7</sup> Conforme a la OMS aunque en menor medida que el humo de tabaco ajeno de los cigarrillos convencionales, no está claro si esos niveles más bajos en los aerosoles exhalados se traducen en una menor exposición, como se demostró en el caso de la nicotina. A pesar de los menores niveles de nicotina en comparación con el humo de tabaco ajeno, los aerosoles de SEAN exhalados dan lugar a niveles similares de absorción, según lo reflejan niveles similares de nicotina en suelo.

<sup>8</sup> Cfr. FDA (2009), FDA and Public Health Experts Warn About Electronic Cigarettes, News release, Julio 22 de 2009.

tos productos vender sus productos a menores de 18 años y la utilización de máquinas dispensadoras para ofrecerlos a la venta; la entrega de muestras gratis así como la venta de productos que contengan sabores (excepto sabor a menta o tabaco), así como la obligación de incluir, a partir de 2018, una etiqueta de advertencia sobre los riesgos a la salud, en los empaques de estos productos<sup>9</sup>.

Adicionalmente, la Unión Europea a través de su directiva DIRECTIVE 2014/40/EU sobre productos del tabaco no prohíbe los cigarrillos electrónicos, sí han introducido ciertos requisitos de seguridad y calidad para los e-cigarrillos, en razón a que la nicotina es una sustancia tóxica, la Directiva establece las concentraciones de nicotina máximas y los volúmenes máximos de cartuchos, tanques y contenedores de líquido de nicotina. Adicionalmente la Unión Europea ha tomado medidas dirigidas a el aseguramiento de la calidad del producto y disposiciones para conocer las sustancias que contiene, de manera que sus ingredientes “ser de alta pureza y los cigarrillos electrónicos deben entregar la misma cantidad de nicotina para los soplos de la misma fuerza y duración”<sup>10</sup>. Adicionalmente:

i) Se regulan las advertencias sanitarias para los cigarrillos electrónicos son obligatorias y deben indicar que contienen nicotina y no deben ser utilizados por los no fumadores;

ii) El empaquetado también debe incluir una lista de todos los ingredientes contenidos en el producto, la información sobre el contenido de nicotina del producto y una reproducción de las instrucciones de uso e información sobre los efectos adversos, grupos de riesgo y la naturaleza adictiva y toxicidad prospecto.

iii) Elementos de promoción no están permitidos en el embalaje está prohibido cigarrillo electrónico y la publicidad transfronteriza y la promoción de los cigarrillos electrónicos;

iv) Dado que los cigarrillos electrónicos son un producto relativamente nuevo para los que la evidencia solo se está empezando a surgir, la Directiva establece requisitos de control y presentación de informes para los fabricantes y los importadores;

v) Los fabricantes del cigarrillo electrónico deben notificar a los Estados miembros de todos los productos que introducen en el mercado e informar anualmente a ellos en los volúmenes de ventas, las preferencias del consumidor y las tendencias;

vi) Las autoridades de los Estados miembros supervisarán el mercado para cualquier evidencia de que los cigarrillos electrónicos conducen a la adicción a la nicotina o con el consumo de tabaco, especialmente en los jóvenes y los no fumadores.

Es claro que la evidencia científica existente actualmente demuestra que el aerosol de los SEAN y los SSSN no es simplemente “vapor de agua” y que, aunque en menor grado de aparente nocividad en relación con los cigarrillos convencionales, el aerosol producido por los SEAN plantea “graves amenazas para los

adolescentes y los fetos” al tiempo que aumentan la exposición de los no fumadores y personas del entorno a la nicotina y a algunas sustancias tóxicas<sup>11</sup>.

La posible reducción de la toxicidad del aerosol producido por los SEAN en comparación con los cigarrillos convencionales no lleva, de ninguna manera a concluir, que aquel no representa ningún riesgo para la salud tanto de quienes lo consumen como de quienes se ubican en el entorno de quien lo hacen.

Hasta tanto no exista evidencia concluyente que determine la efectiva inequidad del aerosol que emana de los SEAN, la política pública de protección del derecho a la salud y la aplicación del principio de precaución en esta materia, llevan a concluir que el uso de los SEAN debe ser regulado y limitado para proteger a los fumadores y no fumadores especialmente niños, jóvenes y mujeres embarazadas teniendo en cuenta que las eventuales ventajas para la salud pública que podrían ofrecer estos sistemas en comparación con los cigarrillos de combustión solo se logran “*en un entorno en el que el atractivo, la accesibilidad, la promoción y el consumo de cigarrillos y otros productos de tabaco quemado se reduzcan rápidamente*”<sup>12</sup>.

## 2. Ausencia de evidencia científica concluyente en relación con la eficacia de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina para superar la dependencia de la nicotina

Conforme a la Organización Mundial de la Salud en su último reporte sobre Sistemas Electrónicos de Administración de la eficacia de los SEAN como método para abandonar el consumo de cigarrillos “no se ha evaluado sistemáticamente”. “Las pruebas de la eficacia de los SEAN como método para dejar de fumar son limitadas y no permiten extraer conclusiones”. Algunos estudios han podido establecer un cierto grado de eficacia con aunque limitada del uso de SEAN con este propósito y en todo caso se ha advertido que en muchos casos “el uso de SEAN supondrá una reducción del consumo de cigarrillos, pero no el abandono.”, en la medida en que el uso de los SEAN se combinaría con el consumo de cigarrillos con combustión con lo que el grado de eficacia de aquellos como método de cesación sería ciertamente limitado.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que la eficacia de los SEAN y dentro de ellos los cigarrillos electrónicos como método efectivo para dejar de fumar ha sido, sin duda, uno de los aspectos que más divisiones ha provocado en la comunidad científica. En efecto en países como el Reino Unido, se han realizado recomendaciones dirigidas a promover el consumo de cigarrillo electrónico entre los fumadores y en agosto de 2014, la

<sup>9</sup> U.S. Food and Drug Administration (FDA). Vaporizers, E-Cigarettes, and Other Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS). Julio, 2016. <http://www.fda.gov/TobaccoProducts/Labeling/ProductsIngredientsComponents/ucm456610.htm#regulation>

<sup>10</sup> Traducción libre. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1762\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1762_en.htm)

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud. FCTC/COP/6(9), Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Informe de la OMS. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 6.a Reunión; 2014 octubre 13-18; Moscú, Federación de Rusia. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\(9\)-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6(9)-sp.pdf)

<sup>12</sup> Health consequences of smoking – 50 years of progress: a report of the Surgeon General. Atlanta (GA): Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos de América; 2014 (página 874). Citado en FCTC/COP/6/10 Rev.1 1 de septiembre de 2014, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina.

Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) considera que es necesario y urgente que “*las autoridades sanitarias españolas regulen el CE y sus accesorios como una medicación*”<sup>13</sup>.

Al margen del comprobado efecto que pueda llegar a tener el cigarrillo electrónico como método para reducir el riesgo derivado del consumo de nicotina o como producto de cesación la comercialización de estos sistemas está provocando amplios grados de desinformación y confusión entre fumadores y no fumadores, especialmente niños, jóvenes y adolescentes.

En efecto, a pesar de la ausencia de evidencia concluyente lo cierto es que varias campañas de empresas comercializadoras en Colombia<sup>14</sup> de los SEAN están ofreciendo estos productos como métodos eficaces para abandonar la adicción al tabaco o reducir su consumo, lo que ha generado en la población una percepción según la cual los SEAN, dentro de los que se encuentran los cigarrillos electrónicos pueden ser herramientas efectivas para abandonar la dependencia a la nicotina e incluso puede prevenir que los jóvenes utilicen cigarrillos tradicionales.

En todo caso, es claro que las razones que llevaron a autoridades sanitarias del Reino Unido a recomendar el cigarrillo electrónico como método para dejar de fumar responde a características propias de la epidemia de este país, sustancialmente diferentes a las colombianas. La mayoría de los fumadores en Reino Unido son el remanente de la epidemia que ha retrocedido en las últimas décadas de manera importante. De manera que la población de fumadores aun existente hace parte de un grupo que en atención a la frecuencia y el número de años de consumo de cigarrillo de combustión, han desarrollado una adicción más fuerte. En efecto, son personas mayores para las que, en razón a la reducción de la esperanza de vida y la consecuente exposición más corta a los eventuales efectos nocivos del cigarrillo electrónico, puede tener sentido que a pesar de las incertidumbres alrededor del cigarrillo electrónico, su uso se considere un mal menor.

Sin embargo, esta no es la dinámica de la epidemia en Colombia en donde la mayor parte la población adulta no fuma y nunca fumó. Por el contrario la epidemia del tabaquismo en Colombia demuestra que los fumadores en el país son población más joven (sobre todo los que iniciaron en los años 90 y la primera década de este siglo), que además ha aumentado su nivel de ingreso y que potencialmente podría iniciar la experimentación utilizando los SEAN no como medio de cesación. En el caso colombiano la tendencia, conforme al comportamiento de la epidemia relaciona a los SEAN como puertas de entrada al consumo de cigarrillo de combustión y no, como en el Reino Unido, como puerta de salida.

En gracia de discusión y aun considerando las eventuales potencialidades de los SEAN como mecanismos de reducción de riesgo la posibilidad de que estos sean mecanismos para iniciarse al consumo de cigarrillo convencional y la forma en que se están promocionando en Colombia requieren una regulación, que siguiendo las recomendaciones de la OMS, alentarán en primera medida “a los fumadores a dejar de fumar y superar la adicción a la nicotina mediante una combinación de tratamientos aprobados. No obstante, los expertos sugieren que en los casos particulares de fumadores en los que el tratamiento hubiera sido ineficaz o no lo hubiesen tolerado, o se hubiesen negado a utilizar la medicación convencional para dejar de fumar, el uso de SEAN apropiadamente reglamentados podría contribuir a los intentos por dejar de fumar”.

En efecto, siguiendo este último aspecto relacionado con la regulación de los SEAN aún en Reino Unido, que apoya la posibilidad de ofrecer ayuda de cesación a través del cigarrillo electrónico y del informe que concluye que tienen un 95% menos daño frente al cigarrillo tradicional, la regulación expedida es estricta e integral pues protege a

- a) Los niños y jóvenes del acceso al cigarrillo electrónico;
- b) los fumadores también los protege reduciendo la posibilidad de desarrollar adicción al imponer un límite al contenido de nicotina;
- c) adopta medidas para el aseguramiento de la calidad del producto y para conocer las sustancias que contiene.

En el mismo, sentido en agosto de 2014, la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) aunque recomendó a las autoridades sanitarias españolas regular el cigarrillo electrónico como una medicación porque<sup>15</sup> “*de esta forma se controlaría el consumo indiscriminado del mismo que está ocurriendo en el momento actual, con el consiguiente peligro no solo para la salud pública, sino también para que los jóvenes se inicien al consumo del tabaco a través de él y, además, se perjudique el proceso de des-normalización del consumo de tabaco en lugares públicos consecuencia de la actual ley reguladora del consumo del tabaco. Además, la regulación de este dispositivo como una medicación contribuiría a que su producción y distribución se ajustasen a los estándares de calidad y seguridad requeridos para productos de uso farmacéutico...*”.

Finalmente, este congreso no puede dejar de lado la Alerta Sanitaria proferida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) en un comunicado de Alerta Sanitaria emitida el 29 de julio de 2010 advierte que el Invima no ha autorizado los cigarrillos electrónicos en Colombia, que estos no tienen bondades terapéuticas y que se desconoce el alcance de los riesgos por uso del cigarrillo electrónico.

<sup>13</sup> Jiménez Ruiz CA, et al. El cigarrillo electrónico. Declaración oficial de la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) sobre la eficacia, seguridad y regulación de los cigarrillos electrónicos. Archivos de Bronconeumología. 2014; 50(08):362-367.

<sup>14</sup> Veeduría Ciudadana Control Tabaco. www.veeduriaciudadanocontroltabaco.org. Riesgos cigarrillo electrónico.

<sup>15</sup> Jiménez Ruiz CA, et al. El cigarrillo electrónico. Declaración oficial de la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) sobre la eficacia, seguridad y regulación de los cigarrillos electrónicos. Archivos de Bronconeumología. 2014; 50(08):362-367.



Adicionalmente, el Invima señaló que los cigarrillos electrónicos no son una alternativa para dejar de fumar.

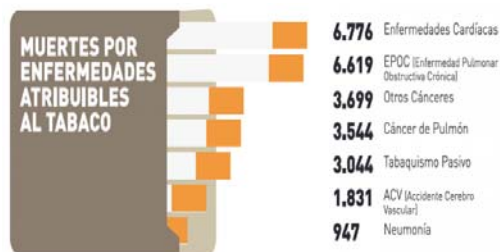
### 3. Obligación de proteger la política pública de control del tabaco y la aplicación efectiva del CMCT de la OMS

El consumo de tabaco acaba con la vida de casi 6 millones de personas cada año, en el mundo, de las que más de 5 millones son consumidores del producto y más de 600.000 son no fumadores expuestos al humo de tabaco ajeno. El tabaco, en efecto, es el único producto legal, que siguiendo las instrucciones del fabricante, mata hasta a la mitad de sus consumidores.

Las enfermedades relacionadas con el tabaquismo son una de las mayores amenazas para la salud pública a las que el mundo se haya enfrentado. Aproximadamente una persona muere por una enfermedad relacionada con el tabaco cada seis segundos, lo que equivale a unos seis millones de personas al año. Se prevé que esta cifra aumentará a más de ocho millones de personas al año de aquí a 2030 si no se adoptan medidas energéticas para controlar la epidemia<sup>1</sup>.

Por su parte, el consumo de tabaco en Colombia es un problema de salud pública que afecta el goce efectivo de la salud de los(as) colombianos(as) e incide de manera altamente negativa en la salud pública.

Para el año 2008, el 30% de las muertes que tuvieron lugar en el país fueron atribuibles al consumo de tabaco y derivadas de tumores malignos de esófago, tráquea y páncreas, entre otros, así como de enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Así mismo, “La Radiografía del Tabaquismo en Colombia”<sup>16</sup>, liderada por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria de Argentina, en asocio con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud de Colombia, evidencia que del total de muertes sucedidas en el año 2013, el 15,9% corresponde a muertes prematuras evitables causadas por el tabaquismo y se estima que 10.606 personas son diagnosticadas actualmente de un cáncer provocado por tabaquismo; adicionalmente el tabaquismo es responsable de 112.891 infartos y hospitalizaciones por enfermedades cardíacas cada año<sup>5</sup>



Fuente: Radiografía del tabaquismo en Colombia.<sup>17</sup>

Junto al alto costo de vidas humanas relacionadas con el tabaquismo, son también alarmantes las cifras

<sup>16</sup> Radiografía del tabaquismo en Colombia. “Muerte, enfermedad y costos atribuibles al tabaco en el año 2013”. Disponible en: [http://issuu.com/jon\\_snow/docs/tabacui-smodig/1?e=9474489/5540674](http://issuu.com/jon_snow/docs/tabacui-smodig/1?e=9474489/5540674)

<sup>17</sup> “Muerte, enfermedad y costos atribuibles al tabaco en el año 2013”. Disponible en: [http://issuu.com/jon\\_snow/docs/tabacui-smodig/1?e=9474489/5540674](http://issuu.com/jon_snow/docs/tabacui-smodig/1?e=9474489/5540674)

oficiales que muestran los costos directos en el sistema de salud atribuible al tabaquismo. Conforme a “La Radiografía del Tabaquismo en Colombia”, ya citada, 4,23 billones de costos son atribuibles a esta pandemia<sup>18</sup>. En efecto, en el 2009, los costos sanitarios estuvieron estimados de \$2,9 billones de pesos en el 2011, es decir el 0.66 por ciento del PIB estimado para ese año<sup>19</sup>.

Por su parte el Instituto Nacional de Cancerología adelantó un estudio sobre los costos de la atención médica de algunas patologías relacionadas con el consumo del tabaco, como el cáncer del pulmón, EPOC e Infarto Agudo de Miocardio (IAM), como parte de un proyecto multicéntrico financiado por la OPS en varios países de la región.

Los resultados del informe develaron que para el caso del cáncer pulmonar el costo promedio del tratamiento no es menor que US\$7.703,7 suma que resulta de incluir tanto las fases clínicas, un año después de su diagnóstico. Por su parte, frente al EPOC el costo promedio fue de US\$9.169,6 durante los cinco años posteriores a su diagnóstico; para el IAM este costo fue de US\$8.786,9 también para un periodo de cinco años después de su detección.

En suma, el estudio concluyó que los costos de tratamiento, estimado, para las tres enfermedades en los cinco años siguientes a su diagnóstico “serían de US\$5.355,7 millones y equivaldría al 0,9% del Producto Interno Bruto (PIB) a precios del año 2004”<sup>20</sup>.

El siguiente cuadro resume los costos de atención médica de enfermedades relacionadas con consumo del tabaco:

	Costo total (COP)	Costo atribuible al tabaquismo (COP)	%
Enfermedades cardíacas	7.985.348.289.479	1.675.671.918.320	21%
Accidente cerebrovascular	2.622.403.465.293	421.007.370.673	16%
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	1.129.018.245.613	859.324.082.659	76%
Cáncer de pulmón	45.183.797.011	7.971.089.611	18%
Otros cánceres	409.861.780.493	330.047.053.591	81%
Neumonía	1.819.410.056.975	481.669.351.497	26%
Tabaquismo pasivo y otras causas	490.839.812.626	490.839.812.626	100%
<b>Total</b>	<b>14.012.225.634.864</b>	<b>4.264.530.678.977</b>	<b>30%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud.

Con el propósito de disminuir los efectos causados por la epidemia del tabaquismo, Colombia firmó y ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Instrumento de Presentación de Informes del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Ministerio de Salud y Protección Social. Lenis Enrique Urquijo Velásquez. Periodo objeto del informe 2010 – 2011. [http://www.who.int/fctc/reporting/party\\_reports/colombia\\_2012\\_report\\_final.pdf](http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/colombia_2012_report_final.pdf)

<sup>20</sup> Jones LL, Hashim A, McKeever T, Cook DG, Britton J, Leonardi-Bee J. Parental and household smoking and the increased risk of bronchitis, bronchiolitis and other lower respiratory infections in infancy: systematic review and meta-analysis. *Respiratory research*. 2011; 12:5.

de la Salud, para el Control del Tabaco y lo incorporó a la legislación interna mediante la Ley 1109 de 2006.

Este tratado internacional vinculante para Colombia es el resultado de un consenso internacional que ha considerado que “*la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública*”, dado el carácter nocivo del consumo del tabaco y la exposición al humo del mismo que trae consigo devastadoras consecuencias “*sanitarias, sociales, económicas y ambientales*”<sup>21</sup> y la comprobada verificación, a partir de estudios científicos, que sin asomo de duda, han establecido que el tabaco y la exposición al humo del tabaco “*son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad*”<sup>22</sup>.

El Convenio Marco establece varias obligaciones internacionales relacionadas con medidas fiscales para reducir la demanda del tabaco<sup>23</sup>, la protección frente a la protección del humo del tabaco<sup>24</sup>, el control de la publicidad, la promoción y propaganda de sus productos<sup>25</sup>, la divulgación del carácter nocivo del tabaco y sus derivados<sup>26</sup>, entre otros.

Además de la ratificación del Convenio Marco, el Estado colombiano, a través del Congreso de la República, expidió la Ley 1335 de 2009 mediante la cual se establecen “*Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana*”.

Uno de los objetivos de esta ley, tal como se desprende de su artículo 1° es “*contribuir a garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador*”<sup>27</sup>.

La ley consagró una serie de medidas para alcanzar el fin mencionado, dentro de las que se destacan la prohibición de venta de productos de tabaco a menores de edad (artículo 2°), la concreción de una política pública de control del tabaco (artículo 5°), el establecimiento de programas educativos para evitar el consumo de tabaco (artículo 8°), la reglamentación en materia de etiquetado y empaquetado de productos de tabaco (artículo 13), el reconocimiento de los derechos de las personas no fumadoras (artículo 17 y siguientes), la prohibición total a toda forma de publicidad y promoción de productos de tabaco, (artículo 15 y 16), así como; la restricción del patrocinio en eventos culturales y deportivos, cuando el mismo esté dirigido a la publicidad directa o indirecta de productos de tabaco y sus derivados (artículo 17).

La política pública de control del tabaco en Colombia, la implementación del Convenio Marco y de la Ley 1335 de 2009 han sido medidas efectivas para reducir

la epidemia del tabaco. En efecto, Colombia ha logrado reducir de manera considerable las tasas generales de prevalencia de tabaquismo de 21,4% en 1993 se pasó a 18,9% en 1998 y de esta a 12,8% en 2007<sup>28</sup>.

La reducción considerable de las tasas de prevalencia responden a esfuerzos intersectoriales dirigidos a implementar de manera efectiva el CMCT y la Ley 1335 de 2009. Sin embargo, los esfuerzos alcanzados hasta ahora pueden verse debilitados con una regulación de cigarrillo electrónico parcial o incompleta y sin coherencia con las políticas de control del tabaco.

El 13 de noviembre de 2015 en el discurso de la Directora General de la OMS, doctora Margaret Chan, pronunciado en la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, realizada en Moscú, afirmó que el próximo desafío en la lucha contra la proliferación del tabaquismo es “*que la industria tabacalera está aumentando su dominio en el mercado de los cigarrillos electrónicos*”<sup>29</sup>.

Así, la OMS ha hecho un llamado a los países miembros, entre ellos Colombia, para que en sus reglamentaciones se cumplan los siguientes puntos:

a) Impedir la promoción de SEAN y la iniciación de no fumadores, embarazadas y jóvenes;

b) Minimizar los posibles riesgos sanitarios para los usuarios y no usuarios de SEAN;

c) Prohibir que se hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN; y

d) Proteger las actividades de control del tabaco existentes contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera<sup>30</sup>.

La Organización Mundial de la Salud ha señalado que “*el rápido aumento del consumo de las SEAN en todo el mundo no se puede desestimar ni aceptar sin realizar esfuerzos para reglamentar apropiadamente estos productos, con el fin de minimizar las consecuencias que puedan agravar la epidemia del tabaquismo y optimizar los posibles beneficios para la salud pública*”<sup>31</sup>. Este organismo internacional, ha reafirmado la necesidad de que los SEAN tengan un marco regulatorio estricto, que no debilite las medidas de control del tabaco adelantadas por los Estados.

De manera particular, lo recomendado es que en la eventual reglamentación de los SEAN:

i) se respeten los ambientes libres de humo de tabaco, en efecto, la OMS ha recomendado de manera clara que “*se debería exigir legalmente a los usuarios de SEAN que no utilicen esos dispositivos en interiores, especialmente en los que está prohibido fumar, hasta que se demuestre que el valor exhalado no es nocivo para las personas del entorno y existan pruebas científicas razonables de que no se menoscaba la aplicación orientada a preservar los entornos sin humo*”;

<sup>28</sup> Encuesta Nacional de Salud. 2007.

<sup>29</sup> OMS. Discurso pronunciado en la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Doctora Margaret Chan. En: <http://www.who.int/dg/speeches/2014/tobacco-control-cop6/es/>

<sup>30</sup> Ibídem. Página 13.

<sup>31</sup> FCTC/COP/6/10 Rev.1. 1° de septiembre de 2014. Sistemas electrónicos de administración de nicotina Informe de la OMS.

<sup>21</sup> Prefacio.

<sup>22</sup> Ibídem.

<sup>23</sup> Artículo 6° del CMCT.

<sup>24</sup> Artículo 8° del CMCT.

<sup>25</sup> Artículo 13 del CMCT.

<sup>26</sup> Artículo 10 del CMCT.

<sup>27</sup> Ley 1335 de 2009. Artículo 4°.

ii) se restrinjan las actividades de publicidad, promoción y patrocinio de los SEAN en la medida en que “los elementos de promoción que hacen los SEAN atractivos para los fumadores adultos podrían hacer lo propio en relación con los niños y los no fumadores, la Partes deberían considerar la posibilidad de restringir efectivamente la publicidad, la promoción y el patrocinio de los SEAN”;

iii) se proteja el trámite regulatorio contra intereses comerciales creados de la industria tabacalera, al respecto la OMS ha reiterado que la Industria del Tabaco, sus aliados y representantes “nunca se podrán considerar como legítimos asociados o partes interesadas en la salud pública mientras continúen obteniendo beneficios del tabaco y sus productos o representen los intereses de la industria tabacalera<sup>32</sup>;

iv) se reglamente el diseño de productos e información conexa. En efecto, la OMS enlista una serie de contenidos que, a su juicio deberán reglamentarse para minimizar el contenido de sustancias tóxicas, entre otros;

v) se establezcan advertencias sanitarias proporcionadas con los riesgos sanitarios demostrados. La OMS recomienda considerar advertencias sanitarias de riesgo sobre posible adicción a la nicotina, posible efecto irritante de vías respiratorias, ojo, nariz, y garganta; posibles efectos adversos durante el embarazo;

vi) Se refuercen las actividades de vigilancia y seguimiento de control del tabaco;

vii) La prohibición de venta a menores de edad.

#### 4. Experiencias internacionales de regulación de los SEAN

Conforme al último informe regional de tabaquismo en la Región de las Américas realizado por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud hasta este momento, Argentina, Brasil, México, Panamá, Surinam y Uruguay han prohibido totalmente la comercialización de estos productos en su territorio. Mientras Canadá y Chile han optado por reglamentar su comercialización como productos terapéuticos, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Jamaica han incluido los SEAN en sus legislaciones como productos de tabaco.

Adicionalmente, dado que la prohibición de la comercialización no elimina la posibilidad de que estos productos ingresen ilícitamente en el mercado, algunos países han optado por igualmente regular su uso de modo que este sea consistente con la legislación sobre ambientes libres de humo de tabaco<sup>33</sup>.

El siguiente cuadro ilustra el estado de regulación de los SEAN en la región de las Américas conforme al reporte mencionado:

País	Prohibición total de venta	Reglamentación de la venta		Reglamentación del uso <sup>a</sup> y la publicidad		
		Reglamentado como producto terapéutico	Reglamentado como producto de tabaco	Reglamentado bajo las mismas leyes que P <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que W <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que E <sup>b</sup>
Antigua y Barbuda	No	No	No	-	-	-
Argentina	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	√	-	√
Bahamas	No	No	No	-	-	-
Barbados	No	No	No	-	-	-
Belize	No	No	No	-	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	No	No	-	-	-
Brasil	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Canadá	No	√ (según la concentración de nicotina)	No	No	No	No

32 ..

33 Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Informe sobre control del tabaco en la región de las Américas 2006.

País	Prohibición total de venta	Reglamentación de la venta		Reglamentación del uso <sup>a</sup> y la publicidad		
		Reglamentado como producto terapéutico	Reglamentado como producto de tabaco	Reglamentado bajo las mismas leyes que P <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que W <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que E <sup>b</sup>
Chile	No	√ (según la concentración de nicotina)	No	No	No	No
Colombia	No	No	No	-	-	-
Costa Rica	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
Cuba	No	No	No	-	-	-
Dominica	No	No	No	-	-	-
Ecuador	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√	√
El Salvador	No	No	No	-	-	-
Estados Unidos de América	No	No	No	-	-	-
Granada	No	No	No	-	-	-
Guatemala	No	No	No	-	-	-
Guyana	No	No	No	-	-	-

País	Prohibición total de venta	Reglamentación de la venta		Reglamentación del uso <sup>a</sup> y la publicidad		
		Reglamentado como producto terapéutico	Reglamentado como producto de tabaco	Reglamentado bajo las mismas leyes que P <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que W <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que E <sup>b</sup>
Haití	No	No	No	-	-	-
Honduras	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
Jamaica	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
México	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	-	-	-	-
Nicaragua	No	No	No	-	-	-
Panamá	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	√	No	No
Paraguay	No	No	No	-	-	-
Perú	No	No	No	-	-	-
República Dominicana	No	No	No	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	No	No	No	-	-	-
Santa Lucía	No	No	No	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	No	No	No	-	-	-
Suriname	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Trinidad y Tabago	No	No	No	-	-	-
Uruguay	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	No	-	-	-

### 5. Importancia de regulación de aditivos y saborizantes en productos de cigarrillo

El uso de aditivos y saborizantes en productos de tabaco ha suscitado un interés cada más intenso, tanto como para la OMS<sup>34</sup> como para agencias nacionales de diferentes países encargadas de regular los productos comercializados a consumidores. La (FDA) y el Comité Científico Asesor de Productos de Tabaco (TPSAC) en Estados Unidos, así como la Unión Europea a través de su Comisión de Científicos<sup>35</sup> han identificado nuevos y emergentes riesgos para la salud derivados de los aditivos de producto de tabaco.

La Organización Mundial de la Salud ha advertido que los ingredientes de productos de tabaco pueden aumentar su atractivo, adictivo, y la toxicidad, y su uso es contrario al objetivo del Convenio Marco para el Control del Tabaco de “proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco”. En consecuencia, para esta organización internacional la regulación de los ingredientes en los productos del tabaco es esencial para un programa de control del tabaco nacional efectivo como parte de la regulación de los contenidos y emisiones de los productos del tabaco<sup>36</sup>.

Por su parte, en 2013 un estudio de la FDA indicó que los datos sugieren que el uso de mentol se asocia con una mayor probabilidad de la iniciación de jóvenes en el consumo de cigarrillo. Además, los datos indican que el mentol de los cigarrillos estaría asociado con una mayor adicción. Fumadores de mentol muestran mayores signos de dependencia a la nicotina y son menos propensos a dejar de fumar con éxito. Estos resultados, combinados con la evidencia que indica que las propiedades anestésicas de refrigeración y los mentolados pueden reducir la sensación fuerte del humo del cigarrillo y la evidencia que indica que los cigarrillos mentolados se comercializan como una alternativa más suave a los cigarrillos convencionales hacen probable que cigarrillos mentolados representen un riesgo para la salud pública mayor a los convencionales o no mentolados<sup>37</sup>.

En la actualidad existe un amplio mercado promovido por la industria del tabaco dirigido a incluir saborizantes y aditivos en productos de cigarrillo para reducir

su sabor y la percepción de nocividad. En Colombia, este mercado se ha fortalecido en los últimos años y ha estado acompañado de la inclusión de cápsulas de sabor en los filtros de cigarrillo que los consumidores pueden activar cuando están consumiendo cigarrillos<sup>38</sup>. Estos aditivos sumados a una amplia campaña publicitaria en puntos de venta, está dirigida especialmente a jóvenes y adolescentes.

La Ley 1335 de 2009, en su artículo 22 dispone la obligación de los fabricantes e importadores de cigarrillos de presentar anualmente, cuando el Ministerio de la Protección Social lo solicite información sobre i) los ingredientes agregados al tabaco y ii) los niveles de componentes de humo que corresponden a niveles de alquitrán, nicotina y monóxido. Esta disposición, en la actualidad, se hace insuficiente para evitar atracción de productos de cigarrillo, los objetivos del Convenio Marco de Control del Tabaco y en general, la política pública nacional de control del tabaquismo, en consecuencia, y basados en las nuevas evidencias científicas y recomendaciones de la OMS Colombia debe avanzar en la prohibición de este tipo de ingredientes en los productos de cigarrillo.

### III. Presentación del articulado

El presente proyecto de ley, consta de tres (3) artículos a saber:

El primer artículo hace referencia a la modificación del objeto de la Ley 1335 de 2009, donde se incorpora en toda su extensión los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión.

El artículo dos modifica el artículo 22 de la Ley 1335 de 2009 y finalmente el artículo tres habla sobre la vigencia y derogatoria del proyecto de ley.

### IV. Comentarios al proyecto de ley

En atención a la solicitud realizada por la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al Ministerio de Hacienda solicitando concepto acerca del proyecto de ley en mención y recibida la respuesta el 20 de septiembre del año en curso, esta cartera manifiesta que no tiene objeción de tipo fiscal.

### V. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a los miembros de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, sucedáneos derivados y otros.*

De los honorables Representantes,

  
H.R. MAURICIO SALAZAR PELAEZ  
Coordinador Ponente

34 El grupo de estudios sobre la regulación de productos de Tabaco de la OMS (Study Group on Tobacco Product Regulation (TobReg)) está compuesto por científicos nacionales e internacionales expertos en regulación, tratamiento de la dependencia del tabaco y laboratorios de análisis de los ingredientes y emisiones de tabaco, que en las últimas décadas ha realizado y revisado diferentes estudios para establecer los efectos de la salud del consumo de cigarrillos con aditivos y saborizantes.

35 European Commission's Scientific Committee.

36 Fact Sheet on ingredients in tobacco products.[http://www.who.int/tobacco/industry/product\\_regulation/fact-sheetingredients/en/](http://www.who.int/tobacco/industry/product_regulation/fact-sheetingredients/en/)

37 The US Food and Drug Administration (FDA) independently reviewed the available peer-reviewed scientific literature, industry submissions and other material provided to TPSAC and performed or commissioned additional analyses to fill gaps in the literature. The report underwent peer review in August 2011 and was published in 2013 (FDA, 2013a). Because of the delay between peer review and publication of the FDA report, a literature review covering the period 1 July 2011–27 March 2013 was published separately (FDA, 2013b).

38 Corporate Accountability Internacional. Monitoreo a la Industria del Tabaco en Colombia. 2014, 2015, 2016.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, sucedáneos derivados y otros.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es contribuir a garantizar el derecho fundamental a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando los contenidos, el consumo, la venta, la publicidad y la promoción del tabaco y la nicotina, sus derivados, sucedáneos o equivalentes. Se aplicará de igual manera a los sistemas electrónicos de administración de nicotina así como los sistemas similares sin nicotina, incluyendo los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, proteger ante las consecuencias de la exposición a humo de tabaco y sus derivados, fomentar el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

**Parágrafo.** La Ley 1335 de 2009 en toda su extensión será aplicada a los sistemas electrónicos de administración de nicotina así como los sistemas similares sin nicotina, incluyendo los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 22. Prohibición del uso de aditivos y suministro de información sobre contenidos.** Los fabricantes e importadores de cigarrillos y demás productos regulados en la presente ley no podrán incluir ningún tipo de aditivo o saborizante a sus productos.

Así mismo, deberán presentar anualmente, o cuando el Ministerio de Salud y Protección Social lo solicite y en la forma que este reglamento, un informe sobre:

- a) Los ingredientes agregados al tabaco;
- b) Niveles de componentes de humo que corresponden a niveles de alquitrán, nicotina y monóxido.

Por constituir secreto industrial, toda esta información se tratará con carácter confidencial y de absoluta reserva. Este artículo rige un año después de la fecha de su publicación.

**Artículo 3º. Vigencias y derogatorias.** La presente ley entra a regir a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,



H.R. MAURICIO SALAZAR PELÁEZ  
Coordinador Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 949 - Miércoles, 2 noviembre de 2016  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 162 de 2016 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.....	1	1
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley Orgánica número 086 de 2016 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a comisiones de conciliación y se dictan otras disposiciones.....	2	2
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.....	9	9
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 124 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, sucedáneos derivados y otros. ....	13	13