



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 835

Bogotá, D. C., viernes, 12 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 35 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 LEY NÚMERO 001 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT.

Bogotá, D.C., octubre 8 de 2018

Honorable Representante

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Presidenta

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), procedo a rendir Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto ley número 001 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

Se trata de una iniciativa de origen congresional presentada por el honorable Senador Juan Diego Gómez y el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, el día 20 de julio de 2018, identificado con el número 001 de 2018 Cámara y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 558 de 2018¹.

Como antecedente se hace necesario mencionar una iniciativa y con el mismo propósito presentada en el anterior cuatrienio por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo y el Representante Didier Burgos Ramírez (Proyecto de ley número 28 de 2015 Senado y radicado el 30 de julio de 2015), titulado “por medio del cual se modifica el Régimen del Seguro Obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y se extiende su cobertura a los animales de compañía”. El proyecto fue archivado en debate realizado en la Comisión Sexta de Senado, al presentarse ponencia negativa del Senador Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, el día 11 de mayo del 2016.

2. JUSTIFICACIÓN

Para los autores “En Colombia los datos sobre accidentes producidos por la presencia de animales en las vías indican que este tipo de accidentes es relativamente numeroso, aunque no significativos en lo que se refiere a las víctimas derivadas de los mismos”.

Al igual “Cabe destacar también en la determinación de la dimensión de este problema la poca información existente de los mismos, debido a que no existe una legislación que en la mayoría de las vías de Colombia obligue a reportar los

¹ Proyecto de ley número 001 de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 558 de 2018.

incidentes con fauna, a excepción de los casos donde haya personas heridas”.

Una sociedad que propugne por el respeto de todas las formas de vida se muestra más tolerante frente a los derechos de todos sus asociados. El bienestar del hombre no se puede concebir separadamente del bienestar de los animales².

De acuerdo con un estudio realizado por Fenalco en 2014 y dado a conocer en 2015³, en 6 de cada 10 hogares colombianos hay mascotas. Se evidencia en ese estudio que, el 37 % de la población tiene mascota⁴ (70% perro, 15% aves, gatos 13%, peces 2%)⁵.

Pese a las cifras anotadas y los mensajes que circulan en redes sobre el cariño a los animales y lo importantes que son en el entorno familiar, en Colombia se estima que hay cerca de 2 millones de animales en las calles de Bogotá, Cartagena, Medellín y Cali principalmente, de los cuales cerca de 120 (en 2015) mil estarían en Bogotá⁶, cifra elevadamente alta ya que se estima que en nuestra país hay 9 millones de animales de compañía⁷.

3. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos, el objetivo fundamental de este proyecto de ley es “establecer que se deba atender a los animales domésticos o silvestres y en situación de abandono, para lo cual se tendría que destinar un porcentaje del 1% del Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT), que garantice la atención inmediata e incondicional de animales víctimas de accidentes de tránsito que sufran lesiones corporales y muerte”⁸.

Agregan los autores que, se hace necesario, “que los animales tengan atención médico-veterinaria”, y que con ello se busca disminuir los casos de abandono de los animales por parte de las personas que a diario tienen accidentes de tránsito con estos animales. Destinando el 1% podríamos crear una bolsa nacional donde se podría destinar para proteger a los animales que quedan lisiados,

enfermos, lacerados y atropellados en la calle por un vehículo”⁹.

Para el fin mencionado, se propone en incluir la expresión “y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono”, dentro de las definiciones contempladas en el artículo 2° de la Ley 769 de 2002¹⁰.

4. ARTICULADO

El Proyecto de ley en referencia consta de cuatro (4) artículos incluido el artículo de vigencias y derogatorias.

En el artículo 1° del proyecto se propone incluir la expresión “y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono”, dentro de la definición de Accidente de Tránsito contemplada en el artículo 2° de la Ley 769 de 2002, además de dos nuevas definiciones en el mismo artículo.

Artículo 2°. Definiciones:

Modificación de la definición de accidente de tránsito (modificación en negrilla subrayada):

Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho.

La definición de Accidente de Tránsito contenida en el artículo 2° de la Ley 769 de 2002, dice:

“Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho”.

Y se agregan las siguientes dos definiciones nuevas:

Beneficiario. Es la persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas.

Víctima. Es toda persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado.

² Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política, presentado por el Partido Cambio Radical.

³ <http://www.fenalco.com.co/estudiodemascotas>

⁴ <http://www.fenalco.com.co/estudiodemascotas>

⁵ Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, “por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política”, presentado por el Partido Cambio Radical.

⁶ Nota atribuida a Juan Manuel Ruiz y Fernando Posada en <https://www.rcnradio.com/medio-ambiente/en-colombia-hay-900-mil-animales-domesticos-abandonados>.

⁷ Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política, presentado por el Partido Cambio Radical.

⁸ Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 558 de 2018.

⁹ Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 558 de 2018.

¹⁰ Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 558 de 2018.

El artículo 2° del proyecto adiciona un párrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así:

“Artículo 42. *Seguros obligatorios.* Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos, silvestres y/o en situación de abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor.

El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida.

El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos”.

Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los animales doméstico, silvestre o en situación de abandono en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales.

El artículo 3° del proyecto, menciona el tiempo que dispone el Gobierno nacional para reglamentar esta ley sobre las condiciones de los establecimientos que prestarán el servicio y la tabla de reconocimientos.

El artículo 4° del proyecto, establece la vigencia del mismo y menciona las derogatorias de manera tácita.

5. MARCO CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución Política no menciona a los animales de manera expresa, pero para la Corte Constitucional existe el deber de su protección en el artículo 79¹¹, considerándolos como parte del ambiente. Y hasta tanto no se tenga un marco constitucional que responda a una nueva concepción ética en la relación con seres que comparten con los humanos la condición de

sintientes, y que permita un adecuado desarrollo legislativo de medidas más eficaces en el propósito común de ofrecerles protección¹², por extensión debemos mencionar ese artículo 79, al igual que el artículo 95 de la Constitución.

Artículo 79 de la Constitución:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 95 de la Constitución (numeral 8), que dice:

La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
8. **Proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano.**
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

De igual manera consideran los autores que, “de ser aprobada la iniciativa propuesta se estaría cumpliendo con aquel deber dictado por la Constitución Ecológica de garantizar la

¹¹ Los animales como sujetos de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano: una mirada desde la moral del utilitarismo, Valentina Jaramillo Marín, Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Maestría en Derecho, febrero de 2016.

¹² Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, “por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política”, presentado por el Partido Cambio Radical.

integralidad de los animales como seres sintientes. La salud e integridad de los animales que se ven involucrados en accidentes de tránsito se ve gravemente afectada al no existir la norma que se propone, se está obviando el deber de protección contra aquellos seres sintientes que no cuentan con la capacidad humana de asistir a un centro veterinario cuando se encuentran lesionados fruto de un accidente de tránsito y como es lógico tampoco cuentan con recursos que puedan cubrir los gastos ocasionados fruto de dichos accidentes”.

Anotan también que, “Observamos a diario en los medios de comunicación la crueldad con que en ocasiones son tratados los animales que inocentemente transitan las calles que el ser humano ha adecuado para su uso, resultando víctimas de acciones humanas que no pueden comprender. El maltrato animal no solo se ve reflejado en la voluntad de dañar al ser sintiente, también se materializa cuando bajo la modalidad de culpa se ocasionan lesiones a estos seres y no se les brinda el auxilio necesario para restablecer la salud que con acciones humanas les fue arrebatada”.

Por ello y de acuerdo a lo expresado también por los autores y contenido en la exposición de motivos “La propuesta legislativa se encuentra acorde a lo interpretado por la Corte Constitucional, que indica que el concepto de dignidad humana como pilar constitucional a aplicarse a las relaciones del ser humano con los animales se materializa en la protección que debe dar el hombre a estos seres cuando se vean afectados fruto de los actos propios del ser humano, en tal sentido es claro cómo la conducción de vehículos automotores es un acto propio de las personas, y en desagradables ocasiones los animales se ven afectados por estos actos humanos, lo que hace que destinar un mínimo porcentaje de la prima de los Seguros Obligatorios contra Accidentes de Tránsito a la atención veterinaria para los animales víctimas de un accidente de este tipo resulte adecuado constitucional y moralmente hablando”.

Para los autores, “además de cumplir con los mandatos dictados por la Constitución Ecológica, garantiza el cumplimiento de los deberes adquiridos por Colombia en virtud del Convenio sobre Diversidad Biológica integrado el ordenamiento jurídico mediante la Ley 165 de 1995, dicho convenio en su artículo 8° literal k) consagra la obligación de crear normas que reglamenten la protección de especies animales, teniendo en cuenta la riqueza en biodiversidad existente en Colombia se presentan a diario accidentes de tránsito donde se ven lesionados gran variedad de especies animales que deben ser protegidas. Esta es otra perspectiva desde la cual se hace sumamente relevante la aprobación de la iniciativa propuesta”.

Y se hace necesario traer a consideración el concepto de Constitución Ecológica o Verde según la Corte¹³:

¹³ Corte Constitucional, Sentencia de Tutela número 411 de 1992.

“La Corte consideró que “(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de *Constitución Ecológica*, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || *Preámbulo* (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Consejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”.

6. MARCO LEGAL

Existe un marco normativo de protección animal que inicia en el año 1972 con la Ley 5ª y culmina con la Ley 1801 de 2016¹⁴.

¹⁴ Cuadro extraído de la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, “por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política”, presentado por el Partido Cambio Radical.

En detalle el marco legal de protección animal es el siguiente:

| Norma | Título |
|------------------|--|
| Ley 5ª de 1972 | “Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Protectoras de Animales”. |
| Ley 84 de 1989 | “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”. Plantea esta norma que “los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre”. Las disposiciones de la presente ley, tienen por objeto: “a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales; e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre. Artículo 3. La violación de las disposiciones”. |
| Ley 1638 de 2013 | “Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes”. |
| Ley 1753 de 2015 | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. El artículo 248 establece que, para animales domésticos, el Gobierno nacional promoverá políticas públicas y acciones gubernamentales en las cuales se fomenten, promulguen y difundan los derechos de los animales y/o la protección animal. Para tal efecto, en coordinación con las organizaciones sociales de defensa de los animales, diseñará una política en la cual se establecerán los conceptos, competencias institucionales, condiciones, aspectos, limitaciones y especificaciones sobre el cuidado animal en cuanto a la reproducción, tenencia, adopción, producción, distribución y comercialización de animales domésticos no aptos para reproducirse. Las entidades territoriales y descentralizadas del Estado se encargarán de vigilar, controlar y fomentar el respeto por los animales y su integridad física y anímica. |

| Norma | Título |
|------------------|--|
| | Adicionalmente, las organizaciones sociales de defensa de los animales participarán de manera coordinada con las entidades nacionales y territoriales para la difusión de las políticas a que se refiere el presente artículo. Parágrafo. Se mantendrán las excepciones contempladas en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989. Bajo esta norma se construye un documento Conpes (mayo de 2018). |
| Ley 1744 de 2016 | “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”. Objeto de la ley: “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial”. |
| Ley 1801 de 2016 | “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, en el Título XIII “De la relación con los animales”, establece el respeto y cuidado de los animales, la tenencia de animales domésticos o mascotas, la convivencia de las personas con los animales, ejemplares caninos potencialmente peligrosos”; y detalla las conductas contravenciones y las sanciones establecidas por su ocurrencia. |

7. NORMAS REGLAMENTARIAS DE TRÁNSITO

Se relaciona en la exposición de motivos, el Decreto número 056 de 2015, que define:

Artículo 3º. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación del presente decreto, adóptense las siguientes definiciones:

- 1. Accidente de tránsito.** Suceso ocurrido dentro del territorio nacional, en el que se cause daño en la integridad física o mental de una o varias personas, como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor.

No se entenderá como accidente de tránsito para los efectos de este decreto, aquel producido por la participación del vehículo automotor en espectáculos o actividades deportivas.

- 2. Beneficiario.** Es la persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas.

- 3. Víctima.** Es toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado.

La exposición de motivos también relaciona que, el artículo 192 del Decreto número 663 de 1993, Capítulo IV, Régimen del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito.

Artículo 192. Aspectos generales.

- 1. Obligatoriedad.** Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este numeral los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.

Las entidades aseguradoras a que se refiere el artículo 196 numeral 1 del presente estatuto estarán obligadas a otorgar este seguro.

- 2. Función social del seguro.** El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tiene los siguientes objetivos:

- a) Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;
- b) La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso los causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;
- c) Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y
- d) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

- 3. Definición de automotores.** Para los efectos de este estatuto se entiende por vehículo automotor todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes, incluyendo cualquier elemento montado sobre ruedas que le sea acoplado.

No quedan comprendidos dentro de esta definición:

- a) Los vehículos que circulan sobre rieles, y
 - b) Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.
4. Normatividad aplicable al seguro obligatorio **de accidentes de tránsito**. En lo no previsto en el presente capítulo el seguro obligatorio de accidentes de tránsito se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por este Estatuto.
5. Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, destinarán el 3.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en tal sentido.

Y concluyen en uno de sus apartes los autores: “Es por estas consideraciones que se hace más que imperativo y necesario reglamentar las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago, dichas condiciones respecto del SOAT, en cuanto a los criterios comunes de cobertura y valores asegurados, para accidentes de tránsito donde se cause daño en la integridad física de animales domésticos o silvestres y en situación de abandono”.

8. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR COLOMBIA

8.1. Declaración Universal de los Derechos de los Animales¹⁵.

La Declaración Universal de los Derechos de los Animales fue adoptada por la “Liga Internacional de los Derechos del Animal y las Ligas Nacionales afiliadas en la Tercera reunión sobre los derechos del animal, celebrada en Londres del 21 al 23 de septiembre de 1977. Proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional, las Ligas Nacionales y las personas físicas que se asocian a ellas. Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), y posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”¹⁶. Considera que “todo animal posee derechos y que el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al

¹⁵ aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx

¹⁶ aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx

hombre a cometer crímenes contra la naturaleza y los animales”¹⁷.

8.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, suscrita en Washington D.C., el 3 de marzo de 1973¹⁸.

El convenio fue aprobado por Colombia mediante la Ley 17 del 22 de enero de 1981, y considera que “la fauna y la flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras; y que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres”.

8.3. Declaración Universal sobre Bienestar Animal (DUBA), 2008

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, informó a través de su página web la suscripción de la DUBA por parte del Gobierno colombiano, convirtiéndose con ello Colombia como el primer Estado que en Suramérica se adhiere oficialmente a la declaración¹⁹.

Si bien la DUBA no tiene carácter vinculante, su reconocimiento formal aporta el concepto de “*bienestar animal*” como principio orientador y de interpretación de las políticas públicas y privadas de protección ambiental, además de promover el trabajo en conjunto entre las instituciones públicas y la sociedad civil como un medio eficiente y eficaz para alcanzar sus objetivos²⁰. Recomiendo que los animales son seres vivientes, sensibles y que, por consiguiente, merecen una especial consideración y respeto. Recomiendo que los humanos comparten este planeta con otras especies y otras formas de la vida y que todas coexisten dentro de un ecosistema interdependiente. Recomiendo que, aunque existen diferencias sociales, económicas y culturales significativas entre las sociedades humanas, cada una se debe desarrollar de manera humana y sustentable. Recomiendo que muchos estados ya tienen un sistema para la protección legal de los animales domésticos y silvestres. Buscando asegurar la efectividad continuada de estos sistemas y el desarrollo de lineamientos más generalizados y mejores para el bienestar animal

¹⁷ aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animad.docx

¹⁸ www.minambiente.gov.co/images/.../Ley_17_de_1981_aprueba_convencion_cites.rtf

¹⁹ http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2008/09/colombia-suscribe-la-duba.html

²⁰ http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2008/09/colombia-suscribe-la-duba.html

9. TEXTOS COMPARADOS: PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2018 Y LEY 769 DE 2002

| Proyecto | Ley 769 de 2002 |
|--|--|
| <p>Artículo 1°. Modificar e incluir a las definiciones del artículo 2° de la Ley 769 de 2002 las siguientes:</p> <p>Artículo 2°. Definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y bienes involucrados en él, e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho. • Beneficiario. Es la persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de acuerdo con las coberturas allí señaladas. • Víctima. Es toda persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado. | <p>Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él, e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho.</p> <p>Observación: este artículo contiene varias definiciones.</p> |
| <p>Artículo 2°. Adicionar un párrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 42. Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos,</p> | <p>Artículo 42. Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.</p> |

| Proyecto | Ley 769 de 2002 | Proyecto | Ley 769 de 2002 |
|---|-----------------|--|-----------------|
| silvestres y/o en situación de abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor. El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida. El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos. | | Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los animales doméstico, silvestre o en situación de abandono en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales. | |
| | | Artículo 3°. El Gobierno nacional una vez sancionada la presente ley dispone de seis (6) meses para reglamentar y establecer las condiciones de los establecimientos que prestarán el servicio y a su vez establecer la tabla de reconocimientos del mismo. | |
| | | Artículo 4°. <i>Vigencia.</i> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias. | |

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara | Modificaciones propuestas | Explicación |
|--|---|---|
| Proyecto de ley número 01 de 2018 Cámara, “por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT”. | Proyecto de ley número 01 de 2018 Cámara, “por medio <u>de la cual</u> se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT”. | Por técnica legislativa debe decir “Por medio de la cual”, ya que se trata de un proyecto de ley. |
| | Artículo 1°. Objeto. El objeto de este proyecto de ley es establecer que se deba atender a los animales domésticos o silvestres y en situación de abandono, destinando un porcentaje del 1% del Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT), garantizando así la atención inmediata e incondicional de animales víctimas de accidentes de tránsito que sufran lesiones corporales y muerte. | El proyecto no traía un artículo que mencionara el objeto, pero sí en la exposición de motivos y por eso se trae al articulado. |
| Artículo 1°. Modificar e incluir a las definiciones del artículo 2° de la Ley 769 de 2002 las siguientes: Artículo 2°. Definiciones: • Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho. | Artículo 2°. Modificar e incluir a las definiciones del artículo 2° de la Ley 769 de 2002 las siguientes: Artículo 2°. Definiciones: • Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas <u>y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono</u> y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho. | El artículo 1° del proyecto se convierte en el artículo 2° del mismo. Se deja en este artículo solamente la definición de “Accidente de Tránsito” y las otras dos definiciones se agregan en el artículo 2° del proyecto, al considerar que guardan unidad temática. |

| Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara | Modificaciones propuestas | Explicación |
|---|---|---|
| <p>• Beneficiario. Es la persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de acuerdo con las coberturas allí señaladas.</p> <p>• Víctima. Es toda persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado.</p> | | |
| <p>Artículo 2°. Adicionar un parágrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así: Artículo 42. Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan. Parágrafo. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos, silvestres y/o en situación de abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor. El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida. El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos. Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los animales doméstico, silvestre o en situación de abandono en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales.</p> | <p>Artículo 2°. Adicionar tres párrafos al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así: Artículo 42. Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan. Parágrafo 1°. Además de cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos, silvestres y/o en situación de abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor. El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida. El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos. Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los animales doméstico, silvestre o en situación de abandono en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales.</p> | <p>El artículo 2° se convierte en el 3°. Se incluyen dos párrafos con las definiciones de Víctima de Accidente de Tránsito y Beneficiario del SOAT. Acogiendo la sugerencia de la Federación Colombiana de Municipios, se define de mejor manera el concepto de Beneficiario, ya que se da a entender que el animal doméstico, silvestre o en situación de abandono, debe proceder a acreditar tener derechos a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el decreto, cayendo en un imposible jurídico por el momento²¹. De igual manera, se acoge la observación realizada por la Federación Colombiana de Municipios, en el entendido que en el parágrafo 1° empiece indicando que la atención de los animales es adicional a la que ya se tiene establecida para las personas, pues dejarlo como se encuentra planeado, puede prestarse a debates para evadir el cumplimiento del fin establecido en este proyecto²². Se elimina el texto “de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado”, ya que solo se debe afectar la cuenta o subcuenta de accidente de tránsito.</p> |

²¹ FCM-Observaciones al Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara. Radicado S-2018-015621

²² FCM-Observaciones al Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara. Radicado S-2018-015621

| Proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara | Modificaciones propuestas | Explicación |
|--|---|---|
| | <p>Parágrafo 2°. Beneficiarios del SOAT. Es la persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos, de acuerdo con las coberturas allí señaladas. También será considerado beneficiario el animal doméstico, silvestre o en situación de abandono, afectado en accidente de tránsito.</p> <p>Parágrafo 3°. Víctima en Accidente de Tránsito. Es toda persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito.</p> | |
| <p>Artículo 3°. El Gobierno nacional una vez sancionada la presente ley dispone de seis (6) meses para reglamentar y establecer las condiciones de los establecimientos que prestarán el servicio y a su vez establecer la tabla de reconocimientos del mismo.</p> | | <p>El artículo 3° se convierte en el 4°. Queda igual.</p> |
| <p>Artículo 4°. <i>Vigencia.</i> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> | | <p>El artículo 4° se convierte en el 5°. Queda igual.</p> |

11. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, solicito a los integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, darle primer debate al **Proyecto de ley número 01 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT, acogiendo el texto propuesto.

Cordialmente,



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Representante a la Cámara
 Departamento del Valle del Cauca
 Partido Cambio Radical

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de este proyecto de ley es establecer que se deba atender a los animales domésticos o silvestres y en situación de abandono, destinando un porcentaje del 1% del

Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT), garantizando así la atención inmediata de animales víctimas de accidentes de tránsito que sufran lesiones corporales y muerte.

Artículo 2°. Modificar e incluir a las definiciones del artículo 2° de la Ley 769 de 2002 la siguiente:

Artículo 2°. Definiciones:

“Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y bienes involucrados en él, e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho”.

Artículo 3°. Adicionar tres párrafos al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así:

“Artículo 42. Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Además de cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos, silvestres y/o en situación de

abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor.

El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida.

El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos.

Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los animales doméstico, silvestre o en situación de abandono en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales.

Parágrafo 2°. Beneficiarios del SOAT. Es la persona que acredita tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos, de acuerdo con las coberturas allí señaladas. También será considerado beneficiario el animal doméstico, silvestre o en situación de abandono, afectado en accidente de tránsito.

Parágrafo 3. Víctima en Accidente de Tránsito. Es toda persona y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito”.

Artículo 4°. El Gobierno nacional una vez sancionada la presente ley dispone de seis (6) meses para reglamentar y establecer las condiciones de los establecimientos que prestarán el servicio y a su vez establecer la tabla de reconocimientos del mismo.

Artículo 5°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA DEBATE

Bogotá, D.C., 10 octubre de 2018

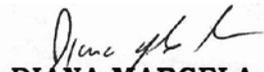
En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 001**

de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT.

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representantes Oswaldo Arcos Benavides.

Mediante Nota Interna C.S.C.P 3.6.-140/ del 9 de octubre 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

Cordialmente,



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretario General
Comisión Sexta Constitucional Permanente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece como obligatoria en todos los colegios del país, la Cátedra Formación ciudadana.

Bogotá, D. C., octubre 10 de 2017

Honorable Representante

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Presidenta Comisión Sexta

Cámara de Representantes

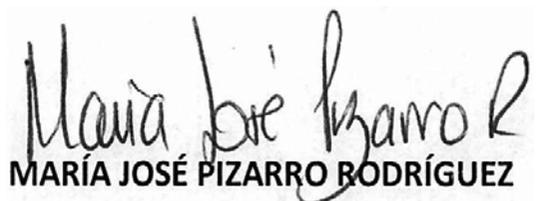
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 125 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece como obligatoria en todos los Colegios del País, la Cátedra Formación ciudadana.

Señora Presidenta:

De conformidad con el encargo impartido por usted y estando dentro del término previsto para el efecto, sometemos a consideración de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al Proyecto de ley número 125 de 2018, *por medio del cual se establece como obligatoria en todos los colegios del país, la cátedra Formación Ciudadana.*

Cordialmente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

LISTA DE LA DECENCIA

1. Objetivo

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer como obligatoria en todos los colegios del país la Cátedra Formación Ciudadana, de tal manera que se constituya en una verdadera estrategia de formación ciudadana para la paz, en la que participe cada uno de los actores de la comunidad educativa.

2. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto ley es de origen parlamentario y fue radicado para consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, el 30 de agosto de 2018.

3. Sobre la formación ciudadana y sus múltiples dimensiones y ámbitos

La formación ciudadana es un proceso sociocultural y pedagógico en la que los individuos y los grupos sociales y poblacionales que conforman una sociedad identifican, construyen, reconocen y aceptan valores compartidos que propenden por la convivencia pacífica, la mutua cooperación y el fortalecimiento de la democracia es sus múltiples dimensiones. Como proceso formativo es importante considerar que la identificación, construcción, reconocimiento y aceptación de valores democráticos tiene como fin cultivar, transformar y arraigar hábitos, actitudes, usos, costumbres, prácticas y conductas que permitirán, además de elevar la calidad de vida de todos los asociados, fortalecer la sociedad y la democracia como sistema político y de Gobierno.

La formación ciudadana, como fin esencial del Estado Social de Derecho colombiano, no solo se soporta en el reconocimiento y aceptación de la diversidad y la diferencia, tanto social y grupal como individual y personal, sino que tiene una función básica en el relacionamiento social y detenta un gran potencial como agente transformador de los entornos de la vida cotidiana. Su objetivo básico es la de formar ciudadanos en ejercicio de sus derechos y con capacidad de valorar responsablemente sus actos individuales y sociales. Es por esto, que a la formación ciudadana le es totalmente ajena el propósito o la idea de imponer unos valores reconocidos, aceptados y compartidos por unos grupos sociales y poblacionales sobre los valores de otros grupos sociales y poblacionales. La formación ciudadana, como proceso de fortalecimiento de las ciudadanías, no impone unos valores sobre otros, reconoce la diversidad de valores democráticos socialmente compartidos.

En concordancia con lo anterior, resulta necesario entender que es en los ámbitos de la vida familiar, escolar, laboral y pública -comunitaria, social, religiosa e institucional- donde se asimilan, arraigan y transforman los hábitos, actitudes, usos, costumbres, prácticas y conductas individuales y sociales. También, que la complejidad del comportamiento personal, grupal y social es

diferencial según los contextos en los que se desenvuelven las personas y los propios grupos sociales y poblacionales. De hecho, en el transcurso del ciclo de vida -desde la infancia hasta la vejez- toda persona experimenta transformaciones y cambios en sus parámetros de relacionamiento social, de tal manera que antiguos vínculos de pertenencia y referencia social, familiar, política o religiosa, construidos y arraigados, llegan a variar, a veces muy radicalmente.

Efectivamente es en la familia, la escuela y en lo público -la amistad, lo social, lo religioso, político y ahora redes sociales-, siguen siendo los escenarios en los que con mayor fuerza las personas construyen sus criterios de socialización y asimilan y arraigan los sistemas valorativos que soportan sus comportamientos, actitudes y decisiones. Es allí, aunque no exclusivamente, en el marco de relaciones recíprocas, donde se forja el sistema moral que le permitirá a los hombres y mujeres decidir sobre lo bueno y lo malo, lo adecuado o inadecuado, lo correcto o incorrecto, lo justo o injusto. Es a partir de esta experiencia multirelacional que cada uno se reconoce como persona, pues es en la relación los otros -los demás- como se posibilita tal reconocimiento. Se trata de una experiencia ética que nos permite, como plantea la filósofa española Adela Cortina, “Entender que somos seres relacionales, vinculados, que no somos individuos aislados, sino que siempre somos seres en familia, en comunidad; incluso, en un universo global, es fundamental para entendernos a nosotros mismos...”. Y este vínculo vital -ético- con los demás es el que nos permite dimensionar el valor de la justicia, de lo justo, que -como igualmente plantea- “... es el valor que une a los ciudadanos, que une a las personas entre sí, y si las sociedades no lo son, después viene una gran cantidad de desastres”. (*Diario El Colombiano*, Visionarios, entrevista con líderes mundiales, 30 de septiembre).

Por tanto, debatir sobre formación ciudadana, en el marco de la función legislativa del Congreso, es deliberar sobre la moral -los valores- y la ética -los criterios de nuestro comportamiento público y privado- que soportan la convivencia en una sociedad democrática. En el caso que nos ocupa, el primer debate del Proyecto ley número 125 de 2018 Cámara, implica argumentar y decidir sobre la pertinencia de establecer o no una cátedra obligatoria en todos los colegios del país con el propósito de recuperar “valores”, “comportamientos cívicos” y construir poder ciudadano para “erradicar la corrupción”, en un contexto nacional que se caracteriza, en muchas regiones del país, por el accionar de grupos armados ilegales, en disputa por las rentas de la minería ilegal, del narcotráfico y el contrabando; de una exacerbada situación de violencia homicida, intimidación y amenazas contra la vida de líderes sociales y defensores humanos; de acoso y violencia sexual contra menores, jóvenes

y mujeres; de muchos y cada vez más graves escándalos y hechos de corrupción, negocios y fortunas mal habidas o no claramente establecidas; de una justicia casi inoperante y de impunidad casi total, que no solo estimula el crimen organizado sino la organización de pandillas que asolan barrios, vecindarios, zonas céntricas y vías públicas en las ciudades y pueblos; de relaciones cotidianas que en muchísimos casos se basan en el acoso, la humillación y el maltrato.

En fin, se trata de proponer un marco legal para que en las escuelas y colegios públicos y privados del país se incluya, intencionadamente y con carácter casi de urgencia, la formación ciudadana en los niños, niñas y adolescentes, pues el deterioro social del país y la fractura de la convivencia es hoy innegable.

Sin embargo, en el proyecto de ley puesto a consideración subyace un concepto anacrónico de formación en valores y una noción de currículo muy reduccionista, pues como mandato legal obliga incluir "... la asignatura de cátedra Formación Ciudadana en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) dentro del currículo de las instituciones educativas públicas y privadas del país, en el nivel primaria y bachillerato". (Artículo 2º), en el entendido que se trata de "un programa escolar enfocado en la recuperación de los valores, adecuados comportamientos cívicos y empoderamiento ciudadano para erradicar la corrupción", que deberá desarrollar los temas de derechos humanos, cívica y urbanidad, y principios tales como: honestidad, igualdad, libertad, solidaridad, lealtad, gratitud, amistad, sensibilidad, generosidad, tolerancia, bondad, dignidad, humildad, amor, paz, integridad, prudencia, respeto, responsabilidad, compromiso, equidad, transparencia, pluralismo, justicia social, etc., familia y sociedad y empoderamiento anticorrupción. (Parágrafo artículo 1º). Además, propone que "... esta asignatura sea presentada ante los estudiantes como algo innovador, (...) para que tengan la oportunidad de aprender y aplicar en su día a día ciertas normas básicas que aportarán al desarrollo de la sociedad colombiana. Que sea generadora de compromiso y acción en los estudiantes" (Exposición de motivos). O sea, no solo indica y especifica los temas que se deberán trabajar en el aula de clase, sino que ordena a los maestros "enseñar" conocimientos y a los alumnos a "aprenderlos", en este caso, enseñar y aprender valores. Y para cerrar el anacronismo y reduccionismo propuesto, se fijan parámetros ministeriales para su cumplimiento y supervisión y se le indican facultades para sancionar quienes incumplan.

Pero esta lógica de enseñar y aprender, desconoce que los valores no se enseñan en sesiones de una clase, independiente y desarticulada de las demás asignaturas y contenidos curriculares y de la experiencia de vida cotidiana. La corrupción no se acabará con tareas y ejercicios de clase,

en la que los estudiantes aplican lo aprendido. Y mucho menos con sanciones administrativas a los colegios y escuelas que no cumplan.

La formación ciudadana en valores democráticos, como experiencia vital, no se enseña en una clase, se construye de manera integral en todas las experiencias directas en la vida cotidiana del aula y la escuela, lo que implica contar con un espacio académico específico de formación ciudadana para debatir, conversar, argumentar, proponer y considerar el proceso de formación ciudadana que se está gestando en la institución educativa.

Cuando simplemente se obliga incluir en el currículo la cátedra Formación Ciudadana, tal y como propone el proyecto de ley que hoy se revisa, lo que se está indicando es, como en la década de los años 70, trabajar el currículo como plan de estudios, como contenidos temáticos a trabajar, en un enfoque curricular de agregación temática. Equiparar el currículo con un esquema de contenidos temáticos supone que el contenido de la enseñanza equivale a un plan curricular. Se trata, entonces, de una propuesta formativa que se centra en la instrucción, que considera que el único propósito de la educación es transmitir conocimientos y la enseñanza consiste en desarrollar unos contenidos.

Pero cuando se asume que el propósito de educación escolarizada es la construcción de saberes académicos, pero ante todo la construcción de subjetividades infantiles y juveniles, la noción de currículo se amplía. Entonces se está de acuerdo con Feldman, Palamidessi, (1994) Dussel (2005) en que el currículo es lo que permite visibilizar qué tipo de organización de los saberes, de las experiencias y de los vínculos con los estudiantes y con el mundo propone la escuela. El currículo fija patrones de relación, formas de comunicación, grados de autonomía académica. No es solo un listado de experiencias y contenidos que debe saber el alumno, sino también, el modo de regular la vida de los docentes y estudiantes, en una relación docente-alumno que establece sentidos de acción escolar y autoriza voces y discursos.

Si se quiere formar a los estudiantes de primaria y bachillerato en cultura ciudadana, necesitaremos acercarnos a currículos integrados, entendidos estos como la apuesta para poner en contacto al estudiante con la realidad que lo rodea. Implica desarrollar los contenidos académicos de manera interdisciplinaria, bajo la perspectiva de trabajo por proyectos y en coherencia con los manuales de convivencia.

Un proyecto de ley como el que estamos debatiendo tiene que relacionarse orgánicamente con la Ley 1620 de 2013, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar".

El objeto de esta ley es contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural. Sus principios estructurantes son la participación, corresponsabilidad, autonomía, diversidad e integralidad. El artículo 20, por ejemplo, se refiere al desarrollo de proyectos pedagógicos contruidos colectivamente con todos los actores de la comunidad educativa -docentes, estudiantes y círculo familiar. El artículo 21, plantea lo concerniente al Manual de Convivencia, en donde se pide resignificar los reglamentos escolares para identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar y el ejercicio integral de los derechos humanos. Los artículos 29 y 30, adicionalmente, enuncian la ruta de atención integral para la convivencia escolar, cuyos componentes son: promoción, protocolos y procedimientos de promoción para la sana convivencia; prevención, protocolos y procedimientos de prevención para evitar la violencia y la vulneración de los DDHH y Derechos Humanos Sexuales y Reproductivos (DHSR); la atención, identificación y clasificación de situaciones que afectan la convivencia escolar y vulneración de DDHH y el seguimiento, protocolos y procedimientos de seguimiento para el monitoreo, evaluación de la ruta de atención y reporte oportuno del estado de los casos de atención reportados. El manual de convivencia debe especificar los principios y la ruta de atención.

Como podemos apreciar la Ley 1620 de 2013 tiene todo que ver con la formación ciudadana, así que resulta pertinente que el Proyecto de ley número 125 de 2018 Cámara incorpore como lineamiento en la elaboración del eje curricular integral que ordena diseñar, su sentido y mandato y su plena coherencia con los manuales de convivencia, entendidos estos como la gramática que recoge la construcción de acuerdos elaborados colectivamente por la comunidad educativa para la formación de ciudadanías democráticas, responsables y respetuosas, lo que permitirá, además, la promoción de la sana convivencia y prevención de violencias, tales como el bulling, el matoneo, el acoso sexual, entre otras.

Adicionalmente, resulta indispensable y necesario armonizar e integrar en una sola propuesta curricular la cátedra Formación Ciudadana con la cátedra de estudios afrocolombianos (Decreto 1122 de 1998), la de atención educativa para grupos étnicos (Decreto 804 de 1995), la cátedra para la paz (Decreto 1038 de 2015) y la cátedra medio ambiente (Ley 1549 de 2012). Además, la cátedra constitucional que a partir de las disposiciones constitucionales se ha logrado, permitido desarrollar en el mundo académico y de la educación popular. En correspondencia con este nuevo desarrollo, el Ministerio de Educación Nacional, deberá revisar y ajustar los lineamientos curriculares y establecer los indicadores de

logros para cada grado de los niveles educativos correspondientes.

También, en concordancia con todo lo anteriormente planteado, en lugar de facultar al Gobierno nacional y a los entes territoriales, departamentales y municipales para supervisar el cumplimiento de lo ordenado y establecer las sanciones correspondientes a quienes lo incumplan, se propone, basándonos en experiencias y fracasos ya aprendidos, desarrollar un modelo de asistencia técnica para acompañar y asesorar a las instituciones educativas en el diseño del currículo integrado y armonizado que deberán poner en marcha todas las instituciones educativas tanto públicas como privadas del país.

Finalmente, cabe anotar que incluir una cátedra o curso adicional en el pensum escolar de las instituciones educativas del país, a nivel básica primaria, básica secundaria y educación media, exige no solo disponer de los necesarios dispositivos educativos, culturales y de comunicación social y de opinión pública que permitan afianzar el arraigo de los valores democráticos en los ciudadanos sino que también es necesario prever la disposición de recursos pedagógicos y de didáctica suficientes para que en el ámbito escolar la cátedra Formación Ciudadana logre desarrollar toda la capacidad transformadora que la sociedad le ha puesto como fin, entre los que se pueden indicar los siguientes: suficientes bibliotecas y libros de texto para las escuelas primarias, ciclos de formación de docentes, talleres para capacitación de padres y madres, así como el acceso a las distintas publicaciones científicas y académicas, a los programas televisivos y una interconexión digital suficiente robusta para una adecuada interacción, entre otras.

A manera de repertorio, permítanme hacer una breve enumeración de los que podrían ser, entre otros, los valores ciudadanos compartidos que esperamos nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes, junto con los demás protagonistas de los ámbitos escolar, familiar y público -social, religioso y político- identifiquen, construyan, reconozcan y acepten, de tal manera que logremos, por fin, formar a las nuevas generaciones en la perspectiva de la convivencia pacífica, la mutua cooperación, el respeto por la diferencia y el fortalecimiento de la democracia en sus múltiples dimensiones. Se trata de la clasificación, ajustada y ampliada, que hizo el maestro y filósofo español, Josep Muñoz Redon, como coordinador del gran proyecto pedagógico, compilado en el extraordinario texto de educación democrática “La bolsa de los valores: materiales para una ética ciudadana”. Editorial Ariel, reimpresso en Colombia, por la Editorial Planeta, Bogotá, 2001.

Educación cívica y urbanidad.

1. La tolerancia
2. La igualdad
3. La solidaridad

- 4. La libertad
 - 5. La responsabilidad
 - 6. La probidad
 - 7. La transparencia
 - 8. El respeto por la naturaleza
 - 9. La diversidad
 - 10. La diferencia
 - 11. El pluralismo
 - 12. La prudencia
 - 13. El altruismo
 - 14. El reconocimiento
 - 15. La dignidad
 - 16. La humildad
 - 17. El compromiso
 - 18. El amor
 - 19. La paz
- Educación de la salud y el consumo
- 20. El placer
 - 21. La familia
 - 22. El derecho a una muerte digna
 - 23. La salud
 - 24. La amistad
 - 25. La felicidad
- Educación del trabajo y el ocio
- 26. El trabajo
 - 27. El ocio
 - 28. El dinero
 - 29. El saber
 - 30. La creatividad
 - 31. El éxito.

4. Modificaciones al proyecto de ley

Son las razones y argumentos anteriormente expuestos las que motivan a presentar el siguiente pliego de modificaciones al título y articulado del proyecto de ley radicado por el honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, las cuales son el resultado del diálogo y la consulta con docentes e investigadores que han mostrado en su experiencia profesional en aula y en escenarios de educación popular, procesos de innovación pedagógica.

| <p>TEXTO ORIGINAL RADICADO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> | <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> |
|---|--|
| <p>Título “Por medio del cual se establece como obligatoria en todos los Colegios del País, la Cátedra Formación Ciudadana”.</p> | <p>Título: “Por medio del cual se establece como obligatoria en todas las instituciones educativas la cátedra de Formación Ciudadana y se articula en un solo eje curricular con las cátedras estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos, la educación ambiental y la cátedra para la paz”.</p> |

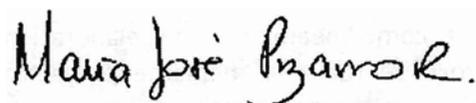
| <p>TEXTO ORIGINAL RADICADO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> | <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> |
|--|---|
| <p>Artículo 1°. Objeto, alcance y finalidad de la ley. Establecer como obligatoria la Cátedra Formación Ciudadana en las Instituciones públicas y privadas del país.</p> | <p>Artículo 1°. Objeto, alcance y finalidad de la ley. Establecer en las Instituciones educativas públicas y privadas, de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media del país, la obligatoriedad de la Cátedra Formación Ciudadana y su articulación, en un solo eje curricular, con las cátedras de estudios afrocolombianos, atención educativa para grupos étnicos, educación ambiental y la cátedra para la paz.</p> |
| <p>Parágrafo. Se entiende como la Cátedra “Formación Ciudadana” a un programa escolar enfocado en la recuperación de los valores, adecuados, comportamientos cívicos y empoderamiento ciudadano para erradicar la corrupción.</p> | <p>Parágrafo 1°. Se entiende como cátedra de Formación Ciudadana al programa escolar que desarrolla procesos pedagógicos que identifican, construyen, reconocen y aceptan valores compartidos que propenden por la convivencia pacífica, la mutua cooperación y el fortalecimiento de la democracia en sus múltiples dimensiones.</p> |
| | <p>Parágrafo 2°. En concordancia con la Ley 1620 de 2013 se establece, como lineamiento en la elaboración del eje curricular previsto en el parágrafo 1°, que su desarrollo se realizará mediante proyectos pedagógicos construidos colectivamente con todos los actores de la comunidad educativa.</p> |
| <p>Artículo 2°. Mandato Legal. Inclúyase, con carácter obligatorio la asignatura de Cátedra “Formación Ciudadana” en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) dentro del currículo de las Instituciones Educativas públicas y privadas del país, en el nivel primaria y bachillerato</p> | <p>Artículo 2°. Mandato Legal. Diseñese en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de las Instituciones Educativas públicas y privadas del país de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, con carácter obligatorio, un eje curricular que articule las cátedras de Formación Ciudadana, Estudios Afrocolombianos, la Atención Educativa para Grupos Étnicos, la Educación Ambiental y la Cátedra para La Paz.</p> |

| TEXTO ORIGINAL RADICADO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - COMISIÓN SEXTA CÁMARA DE REPRESENTANTES |
|--|--|
| <p>Artículo 3° Cumplimiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores de la presente ley, se faculta al Presidente de la República y al Ministro de Educación, para incluir en el currículo de las Instituciones Educativas públicas y privadas del país, la Cátedra “Formación Ciudadana.”</p> | <p>Artículo 3° Cumplimiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores de la presente ley, se faculta al Ministro de Educación, para incluir en las Instituciones Educativas públicas y privadas del país, de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, un eje curricular que articule las cátedras de formación ciudadana, de estudios afrocolombianos, de atención educativa para grupos étnicos, de educación ambiental y la cátedra para la paz. Lo anterior en concordancia con las competencias establecidas en el artículo 78 de la Ley 115 de 1994.</p> |
| <p>Artículo 4°. Supervisión de cumplimiento. Facúltese al Gobierno nacional y a los Entes Territoriales, Departamentales y Municipales de todo el país, para supervisar el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.</p> | <p>Artículo 4°. Seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico de cumplimiento. Facúltese al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación de todo el país, en concordancia con las funciones establecidas en el artículo 148 y 151 de la Ley 115 de 1994, respectivamente, desarrollar una estrategia de asistencia técnica de monitoreo, seguimiento y acompañamiento para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.</p> |
| <p>Parágrafo. En caso de incumplimiento a lo ordenado en la presente ley por parte de las entidades educativas, privadas o públicas, se faculta al Gobierno nacional, Ministerio de Educación, para que, mediante su Decreto Reglamentario fije las sanciones correspondientes.</p> | <p>Parágrafo. En los procesos de monitoreo y seguimiento y acompañamiento técnico descritos en el parágrafo anterior, el Gobierno nacional, Ministerio de Educación, y los gobiernos departamentales, distritales y municipales, formularán a las Instituciones Educativas consideradas en el artículo 1° de la presente ley, las recomendaciones que consideren pertinentes con el fin de optimizar el desarrollo y los resultados previstos en las distintas cátedras que integran el eje curricular establecido en el artículo 2° de la presente ley.</p> |

5. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establece como obligatoria en todos los Colegios del País, la Cátedra Formación Ciudadana*, con las modificaciones propuestas en esta ponencia.

De la honorable Representante,



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
LISTA DE LA DECENCIA**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 125 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se establece como obligatoria en todas las instituciones educativas la cátedra de Formación Ciudadana y se articula en un solo eje curricular con las cátedras estudios afrocolombianos, la atención educativa para grupos étnicos, la educación ambiental y la cátedra para la paz.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto, alcance y finalidad de la ley. Establecer en las instituciones educativas públicas y privadas de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media del país, la obligatoriedad de la Cátedra Formación Ciudadana y su articulación, en un solo eje curricular, con las cátedras de estudios afrocolombianos, atención educativa para grupos étnicos, educación ambiental y la cátedra para la paz.

Parágrafo 1°. Se entiende como cátedra de Formación Ciudadana al programa escolar que desarrolla procesos pedagógicos que identifican, construyen, reconocen y aceptan valores compartidos que propenden por la convivencia pacífica, la mutua cooperación y el fortalecimiento de la democracia es sus múltiples dimensiones.

Parágrafo 2°. En concordancia con la Ley 1620 de 2013 se establece, como lineamiento en la elaboración del eje curricular previsto en el Parágrafo 1°, que su desarrollo se realizará mediante proyectos pedagógicos construidos colectivamente con todos los actores de la comunidad educativa.

Artículo 2°. Mandato legal. Diseñese en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de las Instituciones Educativas públicas y privadas del país de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, con carácter

obligatorio, un eje curricular que articule las cátedras de Formación Ciudadana, Estudios Afrocolombianos, la Atención Educativa para Grupos Étnicos, la Educación Ambiental y la Cátedra para La Paz.

Artículo 3°. Cumplimiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores de la presente ley, se faculta al Ministro de Educación, para incluir en las Instituciones Educativas públicas y privadas del país, de los niveles básica primaria, básica secundaria y educación media, un eje curricular que articule las cátedras de formación ciudadana, de estudios afrocolombianos, de atención educativa para grupos étnicos, de educación ambiental y la cátedra para la paz. Lo anterior en concordancia con las competencias establecidas en el artículo 78 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 4°. Seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico de cumplimiento. Facúltase al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación de todo el país, en concordancia con las funciones establecidas en el artículo 148 y 151 de la Ley 115 de 1994, respectivamente, desarrollar una estrategia de asistencia técnica de monitoreo, seguimiento y acompañamiento para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Parágrafo. En los procesos de monitoreo y seguimiento y acompañamiento técnico descritos en el parágrafo anterior, el Gobierno nacional, Ministerio de Educación, y los gobiernos departamentales, distritales y municipales, formularán a las Instituciones Educativas consideradas en el artículo 1° de la presente ley, las recomendaciones que consideren pertinentes con el fin de optimizar el desarrollo y los resultados previstos en las distintas cátedras que integran el eje curricular establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 5°. Implementación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional coordinará la realización de foros, seminarios, debates, y encuentros de discusión académica que permitan dar a conocer a todo el país, la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
LISTA DE LA DECENCIA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN SEXTA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA DEBATE

Bogotá, D. C., 10 octubre de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al proyecto de ley número 125 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establece como obligatoria en todos los Colegios del País, la Cátedra Formación ciudadana.*

Dicha ponencia fue firmada por la Representantes María José Pizarro Rodríguez.

Mediante Nota Interna C.S.C.P 3.6.-144/ del 11 de octubre 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

Cordialmente,


DIANA MARCELA MORALES ROJAS
 Secretario General
 Comisión Sexta Constitucional Permanente

* * *

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 004 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crean las mesas ambientales en el territorio nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario.

Bogotá, D. C., octubre 9 de 2018.

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 004 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crean las mesas ambientales en el territorio nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 004 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crean las mesas ambientales en el territorio nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario.*

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley que hoy se pone a consideración de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, es de iniciativa parlamentaria. Sus autores el Representante a la Cámara Nicolás Albeiro Echeverry y el Senador de la República Juan Diego Gómez Jiménez.

El proyecto busca la creación de las mesas ambientales en el territorio nacional como mecanismo de participación ciudadana que incida en un mejoramiento ambiental y en una cultura ambiental que genere procesos de mitigación en el cambio climático, partiendo de la base de que la participación comunitaria y la educación ambiental son fundamentales para crear cultura ambiental en el país.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con dos (2) capítulos y doce (10) artículos.

Capítulo Primero: artículo 1° Objeto; artículo 2° Definiciones; artículo 3° Estructura de las mesas ambientales; artículo 4° Estructura de las Mesas Ambientales Étnicas; artículo 5° Composición de las Mesas Ambientales.

Capítulo Segundo: Artículo 6° Funciones; artículo 7° Red de mesas ambientales como espacio autónomo; artículo 8° Apoyo logístico, técnico y financiero; artículo 9° Reglamentación; artículo 10 Vigencia.

3. CONSIDERACIONES

El propósito del proyecto de ley es crear un mecanismo de participación ciudadana para el tema ambiental, que incida en la creación de una cultura ambiental y permita mitigar los efectos del cambio climático. Los autores hacen referencia a la experiencia de las Mesas Ambientales en Medellín, con lo que se ha logrado mayor empoderamiento de la comunidad.

El tema ambiental ha venido tomando mayor relevancia en las agendas de los gobiernos del mundo, y Colombia no ha sido la excepción, nuestra legislación ha sido pionera en el contexto latinoamericano. La Constitución de 1991 incorporó el tema ambiental dentro de los derechos fundamentales, y ha sido el punto de partida para la creación de normas para su protección, conservación y sostenibilidad en el desarrollo del país.

La Ley 99 de 1993 es la Ley General Ambiental que crea el Sistema Nacional Ambiental y define los principios y lineamientos que deben regir la gestión ambiental en las entidades territoriales, en la protección ambiental de la mano de las Corporaciones Autónomas Regionales. En los últimos años, se ha ampliado la legislación ambiental buscando entre otras, la protección de ecosistemas estratégicos, del recurso hídrico, el tema de la compensación ambiental y proyectos alternativos de conservación e inversión ambiental, donde la ciudadanía cobra un papel

relevante pues se convierte en un actor principal para la implementación de estas estrategias ambientales que van encaminadas a cambiar esquemas tradicionales de producción por unos ambientalmente sostenibles, de ahí la importancia de una participación activa para una efectiva implementación de la política pública ambiental.

En la actualidad existen unas instancias de participación ciudadana que garantizan que las comunidades puedan ejercer el derecho constitucional de hacer parte de las decisiones para un ambiente sano. En este orden de ideas, se encuentra el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, y el Decreto 330 de 2007.

- Artículo 69. *Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.* Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”.

El Decreto 300 de 2007, regula las audiencias públicas a través de las cuales el Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales presenta su plan de acción ante el Consejo Directivo a la comunidad en general, con el fin de recibir comentarios, sugerencias, y propuestas de ajuste. Este decreto prevé también audiencias periódicas para el seguimiento periódico de los mismos planes.

Además de otros mecanismos de participación en la legislación colombiana que son utilizados para el tema ambiental, tales como:

La Acción Popular, que busca defender los derechos colectivos, y puede ser interpuesta por cualquier ciudadano, persona natural o jurídica, pública o privada cuando se vulnere el derecho al medio ambiente.

Acción de Cumplimiento, busca hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo según sea el caso.

Acción de Tutela: Defensa de los derechos fundamentales, para el tema ambiental, ya sea para prevenir o subsanar un daño.

Audiencia Pública Ambiental: Ley 99 de 1993, en su artículo 72. Intervención y participación sobre licencias ambientales.

Acción de Nulidad: Busca dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo, y puede ser interpuesto por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada.

Consulta Previa: Artículo 129 de la OIT, y la Constitución Nacional ordenan consultar a comunidades indígena y afrodescendientes,

cuando el área de influencia de una obra o proyecto pueden llegar a afectar los intereses de las comunidades étnicas.

Cabildo Abierto: en el tema ambiental permite a la comunidad tener intervención en el ordenamiento territorial y la regulación del uso del territorio.

Consulta Popular: De iniciativa gubernamental, pone a consideración de la ciudadanía un tema especial para toma de decisiones.

Derecho de Petición: uno de los mecanismos más reconocidos y utilizados para solicitud de información y consultas.

Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: derecho del ciudadano a tener iniciativas en las corporaciones públicas.

Revocatoria del Mandato: Busca que los ciudadanos den por terminado el mandato de un Gobernador o Alcalde.

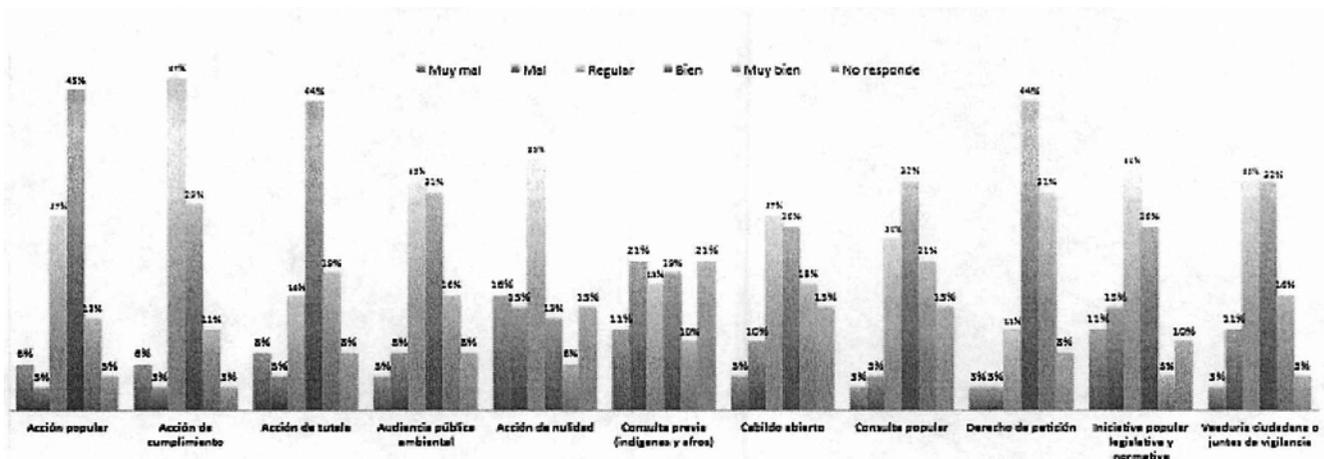
Un estudio reciente de Korrad Adenauer Stiftung “Diálogo ambiental: reforma a la legislación ambiental” en el capítulo tercero, hace un análisis sobre la participación ciudadana en el tema ambiental arrojando la siguiente información:

Las tres instancias de participación ciudadana con mayor relevancia son: Consejos Directivos de las CAR, Comités Municipales de Planeación y Comités Municipales de Gestión del Riesgo.

“Ninguna de las tres instancias tiene considerable nivel de aceptación. Esto es, los ciudadanos no dan mayor importancia a los mismos por no considerarlos lo suficientemente útiles. Los consejos directivos de las CAR y los concejos municipales de gestión de riesgo alcanzan apenas poco más de 50% de calificación en el rango de “muy útiles”.

Los comités municipales de planeación muestran la menos credibilidad entre los encuestados. En los rangos de poco útil y (apenas) útil se contabiliza 60%”.

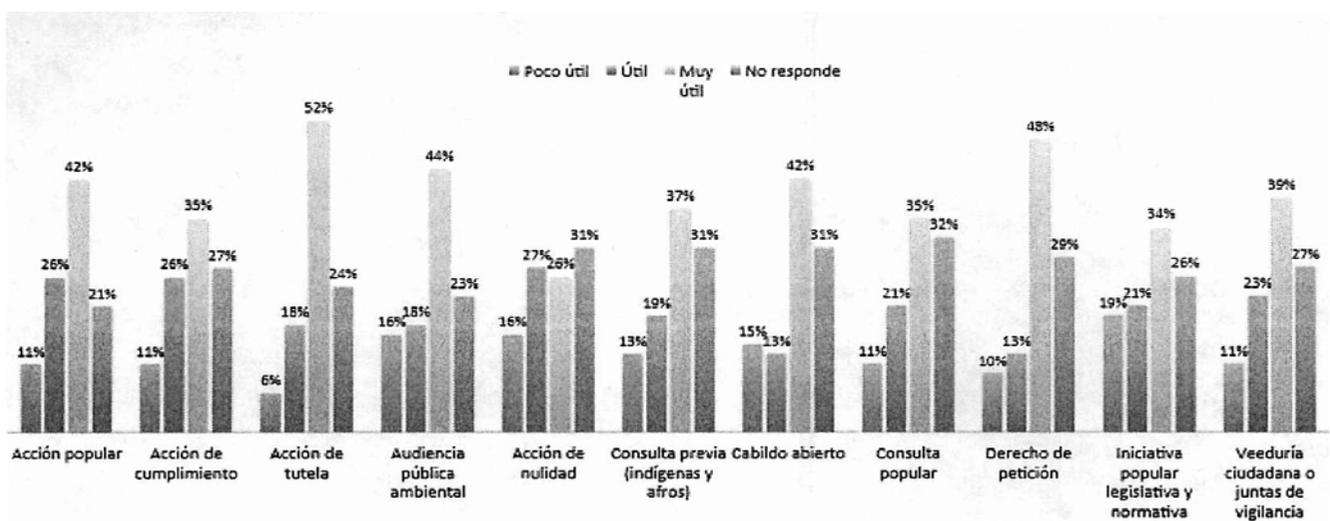
Nivel de conocimiento de los mecanismos de participación



Frente a los demás mecanismos de participación ciudadana existentes en nuestra legislación, para el tema ambiental los más conocidos y utilizados son: la acción popular, la tutela y el derecho de petición. Sin embargo, otros mecanismos como

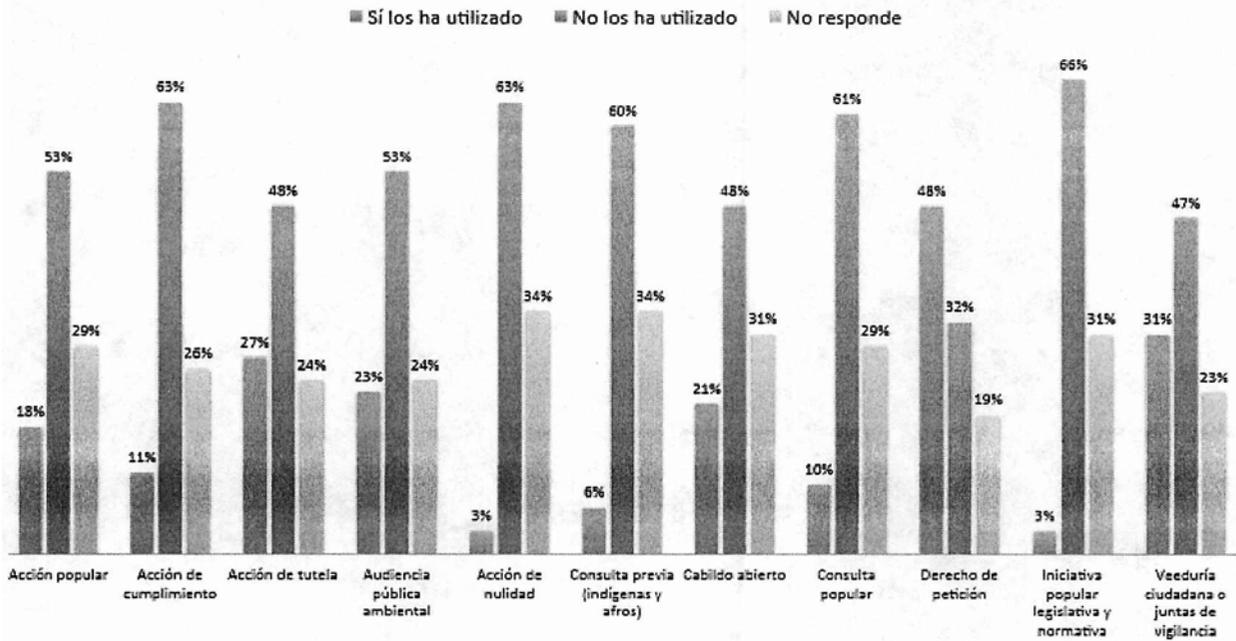
audiencia pública, cabildo abierto y veedurías ciudadanas, aunque no tienen un nivel alto de conocimiento tienen credibilidad y son bien referenciados por los ciudadanos.

Valoración de la utilidad de los mecanismos de participación





Utilización de los mecanismos de participación



Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que en términos generales Colombia cuenta con una amplia legislación en participación ciudadana sin embargo los niveles de participación siguen siendo bajos; la principal razón está en la falta de conocimiento de los instrumentos y la poca confianza que se tiene de los mismos. En este sentido, con el ánimo de incentivar dicha participación, la propuesta de las Mesas Ambientales resulta un buen ejercicio, ya que estimula la participación desde la formulación y planeación, y permite involucrar al ciudadano para que se interese y haga parte de las acciones y decisiones que desde los Gobiernos se tomen en el tema ambiental. La idea como lo dice el proyecto es empoderar a las comunidades, cambiar esquemas de participación para hacerlos más creíbles, recuperar esa confianza en las instituciones, y permitir que su participación no haga parte de un ejercicio de consulta como requisito para adelantar proyectos en sus territorios, sino que sea tenida en cuenta de manera incluyente.

Este ejercicio permite una interlocución más directa entre el Estado y la ciudadanía, exigiendo a las autoridades ambientales no solo el cumplimiento de sus funciones de vigilar y garantizar el adecuado uso de los recursos y el cuidado del ambiente sino su responsabilidad de promocionar ante las comunidades las acciones para que puedan pronunciarse al respecto.

La creación de las Mesas Ambientales es un gran paso para estimular a la comunidad a que participe en las decisiones ambientales de su entorno. Este tipo de ejercicio participativo y comunitario no solo aumentaría los niveles de participación, sino que estimularía la organización

y la cultura ambiental de las comunidades al ser consultadas directamente. Hace falta en el sector ambiental mecanismos que acerquen e involucren a las comunidades y propicien el empoderamiento de los ciudadanos para recuperar la confianza en la institucionalidad y la gestión ambiental de los territorios.

Como ponente de esta iniciativa, resalto su importancia en la medida de que i) estimula la participación ciudadana en temas ambientales, ii) acerca la institucionalidad a la ciudadanía, iii) permite una retroalimentación entre las entidades y las mesas ambientales para la formulación de políticas públicas o actos administrativos ambientales y iv) finalmente fortalecer una cultura ambiental.

Sin embargo, una vez expuestos los argumentos de lo importante y necesaria de la medida, no se puede rendir ponencia favorable para continuar su trámite en esta comisión toda vez que la iniciativa ha sido presentada como un proyecto de ley ordinario, siendo un proyecto de ley estatutaria por crear un mecanismo de participación como lo son las mesas ambientales, por lo cual debe ser radicado nuevamente y trasladado a la comisión primera de Cámara por la materia que pretende regular, tal como lo expresa la Ley 5ª de 1992 y la Constitución (artículo 152).

Ley 5ª de 1992. Proyectos de Ley Estatutaria.

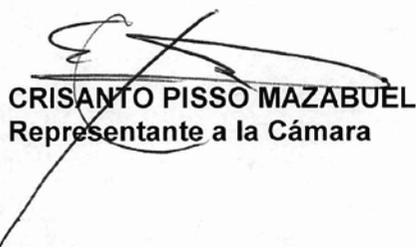
“Artículo 207. Materias que regula. Se tramitarán como proyectos de ley estatutaria, de conformidad con el artículo 152 y concordantes de la Constitución Nacional, los referidos a las siguientes materias:

1. *Derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección.*
2. *Administración de justicia.*
3. *Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.*
4. *Estatuto de la oposición y funciones electorales, reglamentando la participación de las minorías (artículo 112 inciso 3° Constitución).*
5. ***Instituciones y mecanismos de participación.***
6. *Estados de excepción, regulando las facultades que de ellos se originan (artículo 214, ord. 2 constitucional)''.*

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito solicitar a la Honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, **Archivar**, el Proyecto de ley 004 de 2018, *por medio de la cual se crean las mesas ambientales en el territorio nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario.*

Atentamente,


CRISANTO PISSO MAZABUEL
Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se garantizan medidas positivas en favor de las personas que padecen enfermedades huérfanas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2018.

Doctor

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Ciudad

Asunto: Ponencia negativa para segundo debate del Proyecto de ley número 052 de 2017 Cámara, por medio de la cual se garantizan medidas positivas en favor de las personas que padecen enfermedades huérfanas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima, me

permite presentar en consideración para segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 052 de 2017 Cámara, es una iniciativa legislativa de autoría del Senador Fernando Araújo y el Representante Wilson Córdoba Mena, dicho proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual la Mesa Directiva designó como ponente al honorable Representante Wilson Córdoba Mena, quien presentó ponencia para primer debate que fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 958 del 23 de octubre de 2017.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el día 12 de diciembre de 2017 con modificaciones, específicamente la inclusión de tres (3) nuevos artículos, tal como quedó en el Acta número 28 del día 28 de diciembre de 2017.

En desarrollo del periodo legislativo 2018-2019 se reasignó el proyecto de ley para presentar ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, a los honorables Representantes Jairo Giovany Cristancho y Jhon Arley Murillo Benítez.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa tiene por objeto desarrollar el artículo 12 de la Ley 1392 de 2010, que establece la obligación al Gobierno nacional de diseñar planes y proyectos de inclusión social a los pacientes con Enfermedades Huérfanas y establecer medidas de inserción social dirigida a la población definida en numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1618 de 2013 considerada como de especial protección en virtud del artículo 11 de la Ley 1751 de 2015 y que a su vez se encuentran amparadas en el mecanismo de aseguramiento establecido por la Ley 1392 del 2010 y su respectivo reglamento.

III. APARTES DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS QUE ACOMPAÑAN EL PROYECTO DE LEY

En Colombia se encuentran personas que están relacionadas directa o indirectamente con este padecimiento que evidencian un gran desconocimiento de la misma, y un marcado abandono por parte del Estado en difundirla. Permitiendo que se convierta en una de las afecciones más propagadas en Colombia.

La gravedad del desconocimiento de la anemia de células falciformes o drepanocítica es alarmante, desconocer que se está frente a una afección que es crónica, mortal, que causa daños irreversibles en el organismo, deteriora el estado físico, mental, emocional y familiar, nos permite demostrar interés en el tema para ayudar a todas las personas afectadas, mediante concientización,

educación, prevención consejería genética y campañas publicitarias.

Económicamente podemos apreciar que la población afectada con anemia de células falciformes o drepanocíticas en su mayoría son de raza negra de donde proviene la afección en un porcentaje muy alto; entre el 5 y el 15% de la población mundial es portadora de la hemoglobina S.

En Colombia se carece de estadísticas exactas sobre la frecuencia de la drepanocitosis. Sin embargo, hay estudios parciales en poblaciones consideradas de riesgo, encontrando en regiones como San Andrés una incidencia de la enfermedad de 12.8% y en Providencia 20.8% en el año 1994, en la zona pacífica colombiana 3.8% en el año 1991, y en la ciudad de Cartagena en una población de 230 pacientes se identificaron 10% de ellos con hemoglobinopatías, en los cuales la raza negra correspondía al 70% de los detectados representando un problema de salud pública, concentrándose en los estratos más bajos o en los cordones de miseria de las grandes ciudades, de esta manera podemos evidenciar entre otras cosas que no poseen un hábitat saludable para las personas que viven con la afección, partiendo de esto afirmar que existe gran dificultad para el desarrollo de un excelente tratamiento que cumpla con todos los estándares necesarios para mejorar la calidad de vida de estas personas.

Estas personas afectadas no poseen una capacitación que les permita determinar cuándo, cómo y dónde deben tratar sus complicaciones y qué centros o clínicas conocen y manejan oportunamente esta afección, por esta razón nuestro interés por indagar su procedencia, su sintomatología, los diferentes estragos que causa en los organismos de las personas afectadas con la anemia, su relación social, ya que hemos observado más allá de lo aparentemente visible por el gobierno, los entes de salud y los mismos afectados; necesitamos trabajar en la promoción, prevención y erradicación de esta afección para ver reflejado en un futuro personas sanas, con excelente calidad de vidas que aporten a la sociedad lo mejor de ellas.

La Anemia Drepanocítica, Anemia de Células Falciformes (ACF), conocida también en el argot popular como Sicklemia, es una enfermedad genética, hemolítica crónica, hereditaria, familiar, grave, mortal, invalidante y discapacitante, considerada por la Organización Mundial de la Salud, como un problema de salud pública. Tiene una incidencia del 1% en las poblaciones afrodescendientes.

Colombia tiene aproximadamente 4 millones de habitantes provenientes de esta etnia, los afrodescendientes habitan en su mayoría las costas Atlántica y Pacífica, en el Chocó y el valle del río Magdalena, áreas con población vulnerable que cuentan con malos servicios y poca cobertura

de salud que por el alto mestizaje de la población colombiana afecta a cualquier grupo poblacional y debido al incremento del fenómeno del desplazamiento en diferentes regiones originando mayor intercambio genético y por consiguiente aumento de la presencia de Anemia Drepanocítica en regiones que habitualmente no son de alta incidencia.

Ante la falta de reconocimiento oficial de esta patología hay una ausencia de estudios estadísticos y epidemiológicos sobre este gran problema social. El miedo al estigma, rechazo y discriminación hace que los familiares en muchos casos oculten al enfermo, dificultando y ahondando la invisibilidad; sin embargo, mediante Resolución 2048 de 2015 “Por la cual se actualiza el listado de enfermedades huérfanas y se define el número con el cual se identifica cada una de ellas en el sistema de información de pacientes con enfermedades huérfanas”, fue incluida con el número 751.

Colombia incluye la Drepanocitosis en el listado del enfermedades huérfanas bajo el amparo de la Ley 1392 de 2010, de enfermedades huérfanas en la que se determina que este tipo de patologías representan un problema de especial interés en salud, que requieren dentro del Sistema General de Seguridad Social y Salud un mecanismo de aseguramiento diferente al utilizado para las enfermedades generales, dentro de las que se incluyen las de alto costo; y unos procesos de atención altamente especializados. En el artículo 6° de esta ley se obliga al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Protección Social y los entes territoriales, en conjunto con las diferentes asociaciones de pacientes y científicas, entre otros grupos interesados, establecerá una serie de acciones tendientes a la divulgación de las enfermedades huérfanas, con el objetivo de crear sensibilidad y conciencia social en razón de dichas enfermedades.

Consecuentemente con lo anteriormente anotado, consideramos que se hace urgente y necesario visibilizar el impacto de la Anemia de Célula Falciforme, como la enfermedad genética más grande en el mundo, presente en la población colombiana y en especial las comunidades afro, su prevención y atención hace parte de las deudas históricas que tiene el Estado colombiano con los millones de afrodescendientes que han escrito la historia de la nación, con la tinta de la discriminación y el olvido.

En Colombia se atienden mil veinticinco (1.025) personas en tratamiento por Anemias Falciformes o Drepanocíticas con un promedio de 6.3 atenciones al año por paciente.

La tasa de prevalencia de enfermedades huérfanas para el país es de 27,96 (por 100.000 habitantes), según Censo de Pacientes con Enfermedades Huérfanas 2013. Para el departamento de Bolívar la tasa de prevalencia de

enfermedades Huérfanas es de 18,30 (por 100.000 personas), siendo 16,50 para las mujeres y 10,10 para los hombres.

El mayor número de pacientes diagnosticados con enfermedades huérfanas se encuentra concentrado en Bogotá con 1.708 pacientes, que representa el 30,03%, siguiéndole el departamento de Antioquia con 911 pacientes, que es el 16,02% de la totalidad. Por su parte, el departamento de Bolívar, registra 209 pacientes diagnosticados con alguna enfermedad huérfana, que para el total nacional representa el 3,68%.

Las altas tasas de pacientes diagnosticados con alguna enfermedad huérfana en los menores de edad, niños de 0 a 18 años de edad, edades donde son detectadas con mayor facilidad estos padecimientos. Por su parte, los pacientes diagnosticados con enfermedades huérfanas de los quinquenios entre adultos jóvenes y adultos hasta los 60 años, son comparablemente similares los unos con los otros. Por su parte, los pacientes adultos mayores, personas de más de 60 años, muestran unas tasas menores.

En este sentido, se comprueba que las personas pacientes diagnosticadas con enfermedades huérfanas por edades, se agrupan preponderantemente en los niños de los quinquenios más tempranos en la infancia y, habida cuenta del rasgo común de estas enfermedades al ser degenerativas en la salud, los adultos y adultos mayores, tienden a ser menos pacientes.

Por su parte, el porcentaje de los pacientes diagnosticados con alguna enfermedad huérfana que se encuentran con discapacidad oscila entre el 10,51 y 10,74% respecto de la totalidad de los pacientes. Es decir, cerca de 597 a 600 personas en Colombia se encuentran con discapacidad por consecuencia de una enfermedad huérfana diagnosticada.

Si bien, al revisar las cifras de pacientes diagnosticados con enfermedades huérfanas y con discapacidad por quinquenios de edad, muestran porcentajes bajos en los menores de edad, analizadas cuantitativamente por número de pacientes, la concentración de personas con discapacidad es mayor en dichos quinquenios de edad. Es decir, mientras los pacientes de enfermedades huérfanas adultos jóvenes y adultos con discapacidad oscila entre 28 a 40, y los adultos mayores entre 28 a 8, los menores de edad oscilan entre 52 a 83 pacientes, siendo estos la población con más fuertes padecimientos.

En este sentido, se comprueba que las personas que son pacientes diagnosticadas con enfermedades huérfanas por edades y con discapacidad, se agrupan preponderantemente en los niños de los quinquenios más tempranos en la infancia y, habida cuenta del rasgo común de estas enfermedades al ser degenerativas en la salud, los adultos y adultos mayores, tienden a ser un número significativamente inferior de pacientes.

IMPACTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La Anemia Drepanocítica es contemplada dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud como una enfermedad de Alto Costo. Sin embargo, cuando esta afectación la padecen menores de edad, se considera como una enfermedad similar al cáncer infantil. Por lo tanto, es una enfermedad, que más allá del costo elevado de su tratamiento, es ausente de un tratamiento especial jurídico o prestacional.

Al preguntarse si los pacientes que padecen enfermedades huérfanas, en particular los diagnosticados con Anemia Drepanocítica, han sido del interés por parte del legislador colombiano, es necesario abordar una revisión jurídica de los asuntos respecto de los cuales existe creación normativa en dicha materia. Para ello, dentro del marco de la Constitución Política de 1991, se revisará las leyes expedidas por el Congreso de la República, los Actos Administrativos del Gobierno nacional y la jurisprudencia de las Cortes.

La Ley 1392 de 2010, establece el régimen general de las enfermedades huérfanas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y siendo estas enfermedades de interés en salud pública. La cual, en el artículo 2º, las define como: *“Las enfermedades huérfanas son aquellas crónicamente debilitantes, graves, que amenazan la vida y con una prevalencia menor de 1 por cada 5.000 personas, comprenden, las enfermedades raras, las ultrahuérfanas y olvidadas”*.

El artículo 12 de la Ley 1392 de 2010, establece la obligación al Gobierno nacional de diseñar planes y proyectos de inclusión social a los pacientes con EH; como sigue:

Artículo 12. Inserción social. *El Gobierno nacional diseñará estrategias que propendan la inclusión e integración social de la población de pacientes con enfermedades huérfanas, tales como: acceso a bienes y servicios, a educación y al mercado laboral; identificando las barreras de acceso y las prácticas institucionales de discriminación con el fin de establecer mecanismos para su eliminación.*

En la Ley 1715 de 2014, Estatutaria de Salud, determina en el artículo 11 a los pacientes que padecen enfermedades huérfanas como sujetos de especial protección por parte del Estado.

Artículo 11. Sujetos de especial protección. *La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad gozará de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e*

interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

Por su parte, el Código Penal establece como agravante punitivo por la conducta de la enajenación ilegal de medicamentos cuando esta verse sobre medicamentos para tratar enfermedades huérfanas y de alto costo:

Artículo 374A. Enajenación ilegal de medicamentos. *Artículo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: El que con el objeto de obtener un provecho para sí mismo o para un tercero enajene a título oneroso adquiera o comercialice un medicamento que se le haya entregado a un usuario del Sistema General de Seguridad Social en Salud incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando se trate de medicamentos de origen biológico y biotecnológico y aquellos para tratar enfermedades huérfanas y de alto costo.

El Gobierno nacional, en virtud del régimen de enfermedades huérfanas, ha expedido diferentes actos administrativos para darles alcance a los mandatos legales; a continuación, se hace una breve reseña de los mismos.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Salud número 780 de 2016, el Título 4 recoge las disposiciones del Decreto 1954 de 2012 en lo relacionado con el Sistema de Información de Pacientes con Enfermedades Huérfanas, en armonía con la legislación en la materia. Este sistema se articula como una obligación de las entidades responsables del Sistema de Salud de todos los niveles, con el objeto de recopilar la información sobre los eventos de estas enfermedades y ser recogida por el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), creado en la Ley 1438 de 2011.

El Ministerio de Salud por medio de las Resoluciones 430 de 2013 y 2048 de 2015 ha actualizado el listado de las enfermedades que se consideran huérfanas con la participación de las asociaciones de pacientes, académicos y sociedades científicas, listando 2.149 diagnósticos que se entienden como enfermedades huérfanas, raras, las ultrahuérfanas y olvidadas.

Sobre el particular, la enfermedad de anemia drepanocítica está contemplada en el listado de enfermedades huérfanas, identificada con el número 751.

Además, en diferentes decretos y resoluciones ha implementado los criterios técnicos y financieros para eliminar las barreras de acceso al sistema de salud de los pacientes que padecen estas enfermedades, al establecer dichos tratamientos en la Cuenta de Alto Costo del SGSSS.

Respecto del procedimiento para la atención de los pacientes con estas enfermedades, el Ministerio de Salud expidió la **Circular número 11 de 2016**, en la cual imparte las instrucciones a las entidades del sector salud para garantizar la protección de los pacientes de enfermedades huérfanas, siguiendo una atención prioritaria, oportuna y especializada con disponibilidad del talento humano requerido para realizar el diagnóstico y expedir las órdenes necesarias en garantía del acceso oportuno y continuo a las tecnologías para su tratamiento, con especial énfasis a los cuidadores de los pacientes y prevalencia en la atención de los menores de edad que padecen dichas enfermedades.

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente en la **Sentencia T-226 de 2015**, se hace una interpretación normativa a las prestaciones a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Estatutaria de Salud, ampliando sus alcances para toda población dentro del territorio colombiano, manifestando:

“Como regla general, se entenderá que todo está cubierto por el plan de salud a excepción de aquellas prestaciones que cumplan con los criterios establecidos en la norma citada, pues la restricción para la financiación de ciertos servicios resulta legítima dentro de una dinámica donde la exclusión sea la excepción. Sin embargo, en virtud del principio pro homine, como reiteradamente se ha señalado, de cumplirse ciertas condiciones, aun cuando el servicio esté excluido por dichas normas, podrá ser suministrado, básicamente en aplicación del criterio de requerir con necesidad, cuando ello se torne claramente indispensable para asegurar la prevalencia de los derechos fundamentales”.

Lo anterior, bajo las siguientes condiciones:

- a) *Que la ausencia del fármaco o procedimiento médico lleve a la amenaza o vulneración de los derechos a la vida o la integridad física del paciente, bien sea porque se pone en riesgo su existencia o se ocasione un deterioro del estado de salud que impida que esta se desarrolle en condiciones dignas;*
- b) *Que no exista dentro del plan obligatorio de salud otro medicamento o tratamiento que supla al excluido con el mismo nivel de efectividad para garantizar el mínimo vital del afiliado o beneficiario;*
- c) *Que el paciente carezca de los recursos económicos suficientes para sufragar el costo del fármaco o procedimiento y carezca de posibilidad alguna de lograr su suministro a través de planes complementarios de salud, medicina prepagada o programas de atención suministrados por algunos empleadores;*
- d) *Que el medicamento o tratamiento excluido del plan obligatorio haya sido ordenado por el médico tratante del afiliado o benefi-*

ciario, profesional que debe estar adscrito a la entidad prestadora de salud a la que se solicita el suministro”.

Destacando así el intérprete constitucional el doble alcance del derecho a la salud, primero como servicio público vigilado por el Estado y segundo como derecho fundamental irrenunciable del que son titulares todas las personas, con el fin de que estas tengan un acceso oportuno y con calidad a los servicios de salud.

Ahora bien, de la normatividad estudiada es evidente el avance de la garantía del acceso a los servicios de salud de los pacientes diagnosticados con enfermedades raras; además, los esfuerzos del Estado colombiano para el financiamiento de los tratamientos que requieren dichas personas, al ser considerados de alto costo, lo que se podría establecer como una barrera, han sido abordados progresivamente en beneficio de la población, de ahí su importancia del diagnóstico temprano y los reportes de la información al Sispro.

Sin embargo, en lo que respecta a las estrategias de inserción social de esta población (artículo 12 de la Ley 1392 de 2010), la cual es considerada jurídicamente como de especial protección por encontrarse en vulnerabilidad manifiesta, ha sido deficiente, por no decir que nula.

Al respecto, el *Gobierno nacional*, en la normatividad sobre la materia, no ha diseñado estrategias que propendan a la inclusión e integración social de la población de pacientes con enfermedades huérfanas, como acceso a bienes y servicios, a educación y al mercado laboral, identificando las barreras de acceso y las prácticas institucionales de discriminación con el fin de establecer mecanismos para su eliminación. Incumple así lo que dispone el régimen de las enfermedades huérfanas.

Al ser la población de pacientes con enfermedades huérfanas es necesario destacar la relación que tienen estas como personas con discapacidad. Es este un factor de indefensión que justifica la adopción de medidas de diferenciación positiva.

Dicho carácter es definido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General número 5 del Comité como:

“Con la palabra “discapacidad” se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones (...) La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio...”

Así, las personas con discapacidad se consideran entonces en situación de debilidad manifiesta, por ello la obligación de resguardar su derecho fundamental a la seguridad social y de

tomar las medidas pertinentes que garanticen la superación de la desigualdad a la que se encuentran sometidas.

En ese sentido, habida cuenta del desinterés del Gobierno nacional, es pertinente darle alcances legales, más allá de lo contemplado, al artículo 12 de la Ley 1392 de 2010, y que sea el legislador quien defina el marco general de las estrategias de inclusión social de esta población que debe adoptar el Estado colombiano.

IMPACTO FISCAL

A continuación, se elabora una estimación del presente proyecto de ley, el cual al ordenar gasto en un subsidio de sostenimiento, comprende un impacto a las finanzas públicas como se explica a continuación.

Análisis de impacto fiscal

| | | |
|---|------------------------|--------------------|
| ENFERMOS DE ANEMIA FALCIFORME O DREPANOCÍTICA* | Costo Estimado Mensual | \$378.079.962,50 |
| | Costo Estimado Anual | \$4.536.959.550,00 |
| POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD POR ENFERMEDADES HUÉRFANAS | Costo Estimado Mensual | \$220.577.383,00 |
| | Costo Estimado Anual | \$2.646.928.596,00 |
| COSTO TOTAL AL INCLUIR LA ANEMIA DENTRO DE LAS ENFERMEDADES HUÉRFANAS | \$7.183.888.146,00 | |
| SMMLV | \$737.717,00 | |
| APOYO CALCULADO EN 1/2 SMMLV | \$368.858,50 | |
| * Considerando que todos los enfermos de anemias falciformes o drepanocíticas son discapacitados. | | |

Partiendo de los 1.025 pacientes de anemias falciformes o drepanocíticas en tratamiento reportado por el Sispro, y suponiendo que todos estos pacientes están en condición de discapacidad, y asumiendo un apoyo especial de medio SMMLV, entonces se estima un costo o impacto fiscal cercano a los \$4,5 mil millones de pesos.

Para beneficiar con este apoyo a los discapacitados por enfermedades huérfanas entonces el costo se estima en \$2,6 mil millones de pesos. Beneficiar tanto a los enfermos de anemias falciformes o drepanocíticas y a los discapacitados por enfermedades huérfanas tendría un costo ponderado de \$7,1 mil millones de pesos.

En ese sentido, de acuerdo a la Tabla 2, análisis de impacto fiscal, equivale a apenas el 0,05% del presupuesto del Ministerio de Salud asignado para la vigencia fiscal del año 2017, incluida la adición presupuestal.

De lo anterior, es necesario que el Estado de Colombia avance de manera progresista en favor de los derechos sociales que les asisten a las personas con discapacidad. En tal sentido, la iniciativa puesta a consideración del Congreso de la República puede entenderse como un primer paso en lograr dicha obligación internacional.

Así, al establecer medidas asistenciales que buscan una mayor inclusión social a la población que padece enfermedades huérfanas y, además, se encuentran con alguna discapacidad, que, como se demostró más de la mitad de estas personas son menores de edad, se protege de manera positiva a la población cuya debilidad manifiesta es manifiesta y significativa para su calidad de vida en condiciones más dignas.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON MODIFICACIONES INCLUIDAS EN EL PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2017
CÁMARA

por medio de la cual se garantizan medidas positivas en favor de las personas que padecen enfermedades huérfanas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca establecer medidas de inserción social dirigidas a la población definida en el NUMERAL 1 del artículo 2° de la Ley 1618 de 2013, considerada como de especial protección en virtud del artículo 11 de la Ley 1751 de 2015 y que a su vez se encuentran amparadas en el mecanismo de aseguramiento establecido por la Ley 1392 del 2010 y su respectivo reglamento.

Para las personas objeto de la presente ley se presume su incapacidad médica.

Parte I. Acceso a bienes y servicios

Artículo 2°. *Subsidio de sostenimiento.* El Estado otorgará a favor de la población objeto de la presente ley un subsidio de sostenimiento mensual cuyo monto será la mitad del salario mínimo legal mensual vigente decretado para la respectiva vigencia fiscal.

Se autoriza al Gobierno nacional para que realice las apropiaciones presupuestales que sean requeridas para el cumplimiento de esta disposición.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio que trata el presente artículo.

Artículo 3°. *Subsidio de vivienda.* El Estado garantizará el acceso de forma prioritaria a los hogares en los cuales por lo menos uno de sus integrantes haga parte de la población objeto de la presente ley de los subsidios de vivienda o programas de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará las condiciones especiales de acceso a los subsidios y programas del presente artículo.

Parte II. Acceso a educación

Artículo 4°. *Inserción al sistema de educación.* El Estado garantizará el acceso oportuno a la educación a las personas objeto de esta ley en instituciones educativas del Estado y establecimientos educativos en todos los niveles y grados del servicio educativo establecido en el artículo 2° de la Ley 115 de 1994.

El Ministerio de Educación promoverá la formulación de programas de educación que atiendan las necesidades educativas especiales. Establecerá criterios diferenciales para la priorización de las personas objeto de esta ley en los planes y programas que permiten la financiación para el acceso a la educación por medio de becas para educación, créditos becas para educación o cualquier otro beneficio o ayuda financiera dirigido para la educación.

Los beneficiarios de créditos de educación superior a los que se refiere el presente artículo, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) correspondientes al periodo de amortización.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará las condiciones especiales de acceso a los subsidios, planes y programas del presente artículo.

Artículo 5°. *Permanencia reforzada.* Se garantizará que los estudiantes que, por causa de hospitalización o convalecencia, se encuentren imposibilitados para asistir temporalmente a instituciones educativas del Estado o establecimientos educativos cuenten con las opciones necesarias para continuar con su programa de estudios durante dicho período. Estos estudios tendrán el reconocimiento oficial.

Parte III. Acceso al mercado laboral

Artículo 6°. *Estabilidad laboral.* Los servidores públicos, los trabajadores oficiales, sin perjuicio de la provisión de cargos a través de concurso público de méritos, y los trabajadores del sector privado que hagan parte de la población objeto de la presente ley gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta cuando se les notifique y quede en firme el acto de reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sean incluidos en la nómina de pensionados correspondiente.

El empleador tendrá que garantizar el goce efectivo de la estabilidad laboral reforzada a que hace referencia el presente artículo a través de acciones afirmativas como la reubicación, el traslado o la provisión de cargos.

Parágrafo 1°. El trabajador que adquiera la condición descrita en el artículo 1° de la presente ley deberá informar a su empleador tal calidad.

Parágrafo 2°. La protección que se establece en el primer inciso se extiende a los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil de la población objeto de la presente ley, siempre y cuando este dependa económicamente del primero. El trabajador familiar deberá informar al empleador de tal calidad mediante certificación médica y la económica por certificación de contador público habilitado. En caso de ausencia del familiar previsto en este parágrafo, la protección se extiende al cuidador del paciente, situación que será debidamente certificada.

Artículo 7°. En aquellos casos en que medie justa causa para la terminación del contrato de trabajo, se podrá dar por terminada la relación laboral, siempre y cuando que se haya solicitado autorización previa del Ministerio de Trabajo, momento en el cual cesará la protección especial de estabilidad reforzada laboral a que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. Adiciónese un inciso al parágrafo 4° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

“Las personas que se encuentran diagnosticadas con enfermedades huérfanas en los términos de la Ley 1392 del 2010 debidamente calificada y hasta tanto permanezcan en este estado tendrán derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que hayan cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos 300 semanas. Este beneficio se suspenderá si el paciente se reincorpora a la fuerza laboral. En caso de que el beneficiario fallezca, se surtirán los efectos de la sustitución pensional cuando haya lugar a la misma”.

Parte IV. Otras disposiciones

Artículo 9°. La condición de que trata el artículo 1° de la presente ley será certificada por la entidad promotora de salud o quien haga sus veces a la que se encuentre afiliada la persona por una sola vez.

Artículo 10. Adiciónese un inciso nuevo al parágrafo del artículo 2° de la Ley 1392 de 2010, el cual quedará así:

“Cuando se trate de enfermedades huérfanas que padezcan los miembros de las comunidades indígenas, afrocolombianas, mulatos, palenqueros, raizales y rom, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizará la lista que refiere este parágrafo en cualquier tiempo, por solicitud de una asociación de pacientes o de oficio, conforme al procedimiento técnico establecido para ello”.

Artículo 11. El Gobierno nacional establecerá medidas para la evaluación de la situación de vulnerabilidad y vulneración de los derechos a la salud e inclusión social de los pacientes y familias afectados de acuerdo a los indicadores establecidos

para ello por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 12. La medición de la discapacidad para los pacientes con enfermedades huérfanas, deberá hacerse mínimo una vez al año, incluyendo además de la incapacidad médica, la evaluación de la situación de los pacientes, según el Sistema CIF, el cual permite calificar la salud y los Estados relacionados con la salud de un individuo en términos de la extensión o magnitud de las limitaciones, cambio en las estructuras, funciones corporales, limitaciones en las tareas o barreras que se producen en el mundo entorno físico, social o actitudinal.

Artículo 13. El Gobierno nacional, a través de la Mesa Nacional de Enfermedades Raras y en el plazo de seis meses a partir de la sanción de la presente ley, conformará un comité de protección social que promueva la articulación interinstitucional de organismos gubernamentales, con los objetivos específicos de modular esfuerzos de cooperación nacional e internacional que permitan identificar y eliminar las condiciones de vulnerabilidad y fortalecer las capacidades de respuesta de los pacientes y familias, identificar las necesidades de servicios complementarios y su cubrimiento y promover la discriminación positiva de pacientes y familias de manera progresiva.

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

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

1. En términos generales el proyecto de ley en estudio que se compone de 14 artículos, tiene como propósito puntualizar acciones y beneficios en favor de aquellos pacientes que padecen enfermedades huérfanas, sin embargo, en la misma exposición de motivos se hace el recuento de una serie de normas de diferente nivel que se han ocupado del tema, especialmente la Ley 1392 de 2010, Por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores. En el contenido de esta ley se aprecia la consolidación de una política pública, de un mecanismo de protección especial para esta población, a partir del cual se imponen una serie de obligaciones al Gobierno nacional a través de las entidades responsables del tema de la salud en Colombia, entre las que se destacan las acciones que se proponen en el Proyecto de ley número 052 de 2017 Cámara, tales como acceso e inclusión a vivienda, educación y mercado laboral.

En virtud a lo antedicho, consideramos que varias de las propuestas del proyecto de ley ya están contenidas en normas vigentes, por lo que sería necesario revisar el cumplimiento de las mismas por parte de las entidades responsables, pues en caso

que las leyes anteriores no se estén cumpliendo, la solución no estaría en generar nuevas normas porque ello no garantiza la efectiva protección del derecho de la población que se pretende favorecer. En la exposición de motivos no se observa un seguimiento o diagnóstico al cumplimiento de las obligaciones impuestas al Gobierno nacional a través de las diferentes normas, por lo tanto, es posible que se incurra en una redundancia de normas en aras de buscar un efectivo cumplimiento, por lo cual es muy importante establecer la verdadera necesidad de la creación de una nueva norma, lo que en nuestro criterio no es necesario.

2. Con respecto al subsidio de sostenimiento propuesto en el artículo 2° del proyecto de ley en donde se sustenta la posibilidad de entregar pagos a los beneficiarios de la ley en dinero y con cargo del presupuesto del Ministerio de Salud, se debe considerar que en materia de salud, se ha establecido que para lograr la afiliación de la población pobre y vulnerable del país al SGSSS, el Estado colombiano ha definido al Régimen Subsidiado en Salud como su vía de acceso efectiva al ejercicio del Derecho Fundamental de la Salud. Así mismo, el Régimen Subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado.

Con lo cual los subsidios que legalmente puede asumir el Ministerio de Salud, solo pueden ser los relacionados con la cobertura en salud de quienes por sus condiciones económicas no tienen capacidad de pago, es decir, que aportes en dinero no se deben considerar por esta vía aun cuando se sustente que la población afectada con enfermedades huérfanas requiera de los recursos necesarios para su sostenimiento.

Por lo anterior, la creación de subsidios debe estar amparada a partir de otras fuentes de financiación que contemplen los aspectos normativos, a su vez siguiendo las reglas definidas para la elaboración del Presupuesto General de la Nación, lo cual no se contempla en la exposición de motivos, por lo tanto, consideramos que de esta forma no es posible crear el subsidio propuesto.

3. El artículo 3° del proyecto de ley en estudio tiene por título “Subsidio de vivienda”, sin embargo, en la lectura del mismo se entiende que el Estado debe garantizar de manera prioritaria el acceso a la vivienda, es decir, que lo que busca el proyecto de ley es garantizar la inclusión y la preferencia en la adjudicación de los subsidios de vivienda que se han establecido en el país para la población vulnerable, más que la creación de un nuevo subsidio de vivienda destinado exclusivamente a la población que sufre de algún tipo de discapacidad como consecuencia del padecimiento generado por una enfermedad

huérfana. Para este aspecto específico en la revisión del proyecto de ley, nos remitimos al concepto del Ministerio de Vivienda, en donde se menciona que ya está perfectamente establecido en la Ley 1537 de 2012 “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 12 cuando expone:

“Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.”

En el mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.1.1.2.1.2.6. define lo siguiente: **“Postulación.** Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:

1. *Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano, y señalando de forma clara la dirección o referencia del lugar en que se encuentra habitando al momento de la postulación.”*

Así las cosas, podemos establecer con claridad que ya existen normas que protegen el derecho

prioritario para las personas con algún tipo de discapacidad, por lo tanto, no es conveniente expedir una norma que ratifica o redunda en la regulación de una situación que ya está prevista en el ordenamiento jurídico.

4. Con respecto a los artículos 4° y 5° del proyecto de ley, nos atenemos al concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional mediante en el cual se define lo siguiente:

“Así mismo, es importante establecer que el Ministerio de Educación Nacional profirió el 29 de agosto de 2017 el Decreto número 1421 de 2017, “Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”, en esta norma se contempla la promoción de la “prestación de un eficiente y oportuno servicio educativo en el sector oficial a la población en situación de discapacidad”, donde se establecen unas líneas de inversión, un esquema de atención educativa, programas de fomento de la educación superior a favor de la población con protección constitucional reforzada y herramientas tales como créditos y programas de formación docente entre otros.

En conclusión, para este Ministerio el presente proyecto de ley recoge elementos ya reglamentados por el ordenamiento nacional y, en lo que respecta al sector educación, es de señalar que el Decreto número 1421 de 2017, ya contiene las disposiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la educación de todas las personas que sufren de algún tipo de discapacidad o enfermedad, por lo cual la presente iniciativa legislativa se torna innecesaria, en la medida que sus disposiciones ya han sido desarrolladas previamente”.

Debemos asegurar que lo establecido en las normas existentes se esté cumpliendo, lo cual se deberá abordar a través de las facultades de control político y seguimiento a los funcionarios del Gobierno nacional que tienen los Congresistas.

5. Frente a los artículos 6°, 7° y 8°, es importante señalar que con las disposiciones propuestas se modifican de manera sustancial normas de diferentes rangos, especialmente la propuesta de asignar una pensión especial de “vejez” a quienes estén diagnosticados con enfermedades huérfanas, con la posibilidad de retirar este beneficio ante una recuperación del paciente. Ante ello debemos hacer un análisis básico sobre el tema y encontramos que de acuerdo con la Ley 100 de 1993 la pensión de vejez es una prestación económica con la cual se obtiene un renta mensual en forma vitalicia y para sus beneficiarios al momento del fallecimiento, los requisitos para su obtención son haber cumplido 57 años las mujeres y 62 los hombres, además de contar con un mínimo de 1.300 semanas cotizadas, por lo tanto la propuesta de una nueva clase de pensión de vejez que no tenga la connotación de vitalicia no es posible. Para lograr un beneficio como

el propuesto, es necesario un estudio de fondo con respecto al tema pensional, pues se trata de una materia compleja, que hoy en día tiene en alerta al Gobierno nacional y en general a todos los colombianos, ya que se habla del llamado “Hueco Pensional”, lo cual ha motivado el anuncio de diferentes medidas, incluso llegando a proponerse el aumento de la edad para acceder al derecho.

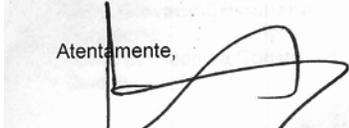
Por lo anterior, consideramos que, para llegar a proponer el beneficio pensional para la población afectada con enfermedades huérfanas, es muy importante y necesario un estudio mucho más complejo en materia de conveniencia y viabilidad desde el punto de vista presupuestal, esto para poder llegar a estructurar una propuesta sustentable.

6. Las disposiciones varias de los artículos 9° al 13, son medidas que podrían complementar hasta cierto punto los mecanismos de proyección ya existentes en la materia, por ello sería recomendable, antes de aprobarlas dentro de un proyecto de ley, hacer las consultas necesarias con los entes del Gobierno nacional como el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud.
7. Por la importancia del tema, es necesario ejercer la función de control político como herramienta fundamental para desarrollar una veeduría sobre las entidades del sector de la salud, esto a fin de lograr establecer un diagnóstico actualizado con respecto a las medidas de protección y mecanismos de inclusión de las personas que sufren las consecuencias de los padecimientos generados por las enfermedades huérfanas, y de esta forma poder obtener la información necesaria para evaluar la pertinencia, conveniencia o necesidad de normas o leyes adicionales a las que ya existen en Colombia.

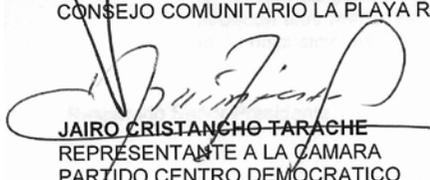
VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de ley número 052 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se garantizan medidas positivas en favor de las personas que padecen enfermedades huérfanas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CONSEJO COMUNITARIO LA PLAYA RENACIENTE



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2018 CÁMARA, 182 DE 2017 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 258 de 2018 Cámara, 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1° del proyecto de ley del asunto, este tiene por objeto dictar las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa de Planificación (“RAP”) y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (“RET”) y su funcionamiento. Así mismo, busca regular las relaciones entre estas regiones y las otras entidades territoriales existentes en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política.

En cuanto a la forma de financiación de las RAP y las RET, el proyecto presenta varias similitudes que se encuentran contenidas en los artículos 5° y 13 de la iniciativa. En primer lugar, sobre el financiamiento de las RAP, el artículo 5° del proyecto establece lo siguiente:

“Artículo 5°. Se modifica el artículo treinta y dos (32) Ley 1454 del 2011, así: Artículo 32. Financiación. El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen

para ello y los incentivos que defina el Gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión de la Región de Administración y Planificación provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la nación anuales, que tenga como objetivo cofinanciar los proyectos de Inversión de impacto regional definidos por las regiones de administración y planificación para su ejecución.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Parágrafo 1°. Las Regiones Administrativas y de Planificación podrán presentar proyectos a los fondos de cofinanciación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional en un plazo máximo de 12 meses a partir de la promulgación de esta ley, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, establecerá una política orientada al desarrollo de proyectos que permitan la cofinanciación multisectorial de las Regiones Administrativas y de Planificación.

Parágrafo 3°. La gestión y celebración de operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública y las conexas con las anteriores, por parte de las Regiones Administrativas y de Planificación, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden territorial”.

En cuanto a Financiación de las RET el artículo 13 de la iniciativa dispone lo siguiente:

“Artículo 13, Financiación de las RET. Los recursos de inversión de la Región Entidad Territorial provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación anual, que sea suficiente para cofinanciar el cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 8° de la presente ley. Esta partida tendrá como objetivo cofinanciar tanto el funcionamiento de las Regiones Entidades Territoriales legalmente constituidas, como los proyectos de inversión estratégicos formulados o ejecutados por las mismas.

Parágrafo. De acuerdo con el inciso anterior, a partir de la vigencia siguiente a la aprobación de la presente ley, los Planes de Desarrollo Nacionales tendrán en cuenta las asignaciones presupuestales realizadas a las Regiones Entidades Territoriales legalmente constituidas, para desarrollar estrategias de regionalización de las políticas públicas y del presupuesto del plan respectivo. (Subrayado fuera del texto).

De los artículos anteriores sobre financiamiento de las RAP y RET, en cuanto a la asignación “suficiente” de recursos que refiere el artículo 13 de la iniciativa de ley, de ningún modo se establece con claridad el mecanismo para determinar técnica y objetivamente la mencionada “suficiencia”. En cualquier caso, resulta importante destacar el espíritu actual de la Ley 1454 de 2011 en el sentido de vincular los gastos de funcionamiento de las estructuras de administración regionales a los presupuestos de las gobernaciones que las conformen y su financiación a los recursos disponibles. Sin embargo, la presente propuesta no solo elimina este anclaje a la regla fiscal establecida en la Ley 617 de 2000¹ y en la Ley 819 de 2003², sino que genera la obligación de destinar recursos del PGN a la financiación del funcionamiento de RAP y RET. Al respecto, esta Cartera considera altamente inconveniente dicha modificación, pues el costo de las decisiones que unilateralmente tomen los gobiernos territoriales recaería en el presupuesto de la Nación socavando los límites de gasto sobre el mismo.

Expresamente el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 establece que los esquemas asociativos regionales en ningún caso “podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al Presupuesto General de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen”. Mandato que se complementa con el artículo 32 de la misma ley que de manera particular establece para las Regiones de Administración y Planificación que el

funcionamiento de estas “se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional” (...) y que “Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías”.

Como puede verse, el marco legal de los esquemas asociativos se ha desarrollado bajo la convicción de que su creación no debe generar ni gastos de funcionamiento adicionales, ni un crecimiento de las estructuras administrativas y político-administrativas (planta burocrática). Así mismo, deja claro que su creación y operación no puede tener impacto alguno en el Presupuesto General de la Nación o en los sistemas de transferencias de participaciones o regalías. En este sentido, la institucionalización de los esquemas asociativos regionales a través de su conformación en entidades territoriales debería realizarse bajo la misma lógica y no generar presiones sobre los recursos departamentales y nacionales, a partir de la creación de estructuras administrativas permanentes con nuevos gastos de funcionamiento asociados. Siendo así, queda claro que el marco legal actual busca el equilibrio económico de la Nación y sus entidades territoriales con una administración y planeación del desarrollo regional que no genere aumentos en el gasto de funcionamiento del Estado.

Adicionalmente, respecto del incremento de la burocracia, es pertinente señalar el Mensaje Presidencial anexo al Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2019, el cual dispone que “el déficit del proyecto de presupuesto para 2019 ascendería a \$31,2 billones, (2,9% del PIB)”. En este sentido, cualquier incremento de “la burocracia que el proyecto de ley pueda crear” acrecentaría el déficit fiscal y no sería compatible con la situación de las finanzas públicas actuales.

En este mismo ámbito, el proceso de conversión de RAP a RET como está planteado en el proyecto conlleva la entrega de responsabilidades en el sostenimiento de la estructura administrativa al nivel superior de gobierno. Es así como mientras la estructura administrativa de la RAP se soporta en los aportes de las gobernaciones integrantes, al convertirse en RET (lo que puede suceder apenas 1 año después), la financiación del funcionamiento de la nueva estructura administrativa recae en el Presupuesto General de la Nación, sin determinar una contribución por parte de las entidades territoriales que la conforman. Por lo tanto, el esquema de financiación de la estructura administrativa de la RET no está claro en el articulado y no parece adecuado que una iniciativa asociativa y la estructura administrativa correspondiente de decisión del nivel territorial de gobierno deba ser financiada por el nivel nacional.

¹ Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

² Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Del mismo modo, para este Ministerio resulta equivocado crear una estructura administrativa RET en la forma que lo señala el artículo 13 del proyecto de ley, esto es poder determinar previamente una partida presupuestal en el nivel nacional, para posteriormente establecer la estrategia de regionalización de competencias para la implementación de políticas públicas. La enseñanza que queda de la experiencia práctica es que aún queda mucho por avanzar en el marco de desarrollo de la Ley 1454 de 2011 que permite diversos esquemas asociativos para implementar una perspectiva regional en la planificación y gestión del desarrollo territorial y en el esquema de devolución de competencias y recursos desde el nivel nacional a los niveles territoriales. En relación con esto, pueden encontrarse soluciones prácticas que atiendan a las realidades territoriales y deben ser estos procesos de construcción de región y de origen en las dinámicas territoriales los que determinen el marco normativo que deba reglar el proceso de regionalización de nuestro modelo de descentralización y las necesidades específicas de cada modelo asociativo las que definan las instancias políticas y administrativas que deban dirigirlo y gestionarlo. Puesto que cualquier otro camino llevaría a resultados artificiales y alejados de la realidad de los territorios.

Adicionalmente, los mencionados artículos 5° y 13 establecen que las RAP y RET podrán financiarse con recursos del crédito público. Respecto a esto, se considera importante que, así como en el artículo 5° del proyecto se consagra una disposición aplicable a las RAP para que sus operaciones de crédito público se sujeten a las normas que sobre esta materia se aplican a las entidades descentralizadas del orden territorial, se hace necesario que las REP cuenten con una cláusula similar en la que se especifique que se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades territoriales.

Por tal razón, se sugiere que en el artículo 13 de la iniciativa se incluya un párrafo estableciendo lo siguiente:

“Párrafo. “La gestión y celebración de operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública y las conexas con las anteriores, por parte de las Regiones Administrativas y de Planificación, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades territoriales”.

Particularmente, sobre el financiamiento de las RAP, el artículo 5° en su párrafo 1° incluye una disposición en la cual permite la posibilidad de que las RAP presenten proyectos a los fondos de cofinanciación. De acuerdo con esto, se debe evaluar si esta posibilidad produciría un desplazamiento de las entidades territoriales más pequeñas en su participación en los fondos debido a las diferencias en las capacidades técnicas para la estructuración de proyectos en favor de las RAP y los montos de recursos requeridos para los proyectos, incluso en

detrimento de los proyectos locales y regionales de sus propias entidades territoriales.

Además de los comentarios anteriores sobre la financiación de las RAP y RET, esta Cartera se permite hacer varios comentarios adicionales a otros artículos de la iniciativa, en los siguientes términos:

Con respecto al artículo 2°, esta Cartera no comparte la definición de Regionalización propuesta en la que se incluye de manera expresa que *“El Estado desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar y ejecutar sus actividades”* y que el ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de *“Regiones como Entidades Territoriales”*, pues toda posibilidad al respecto queda atada a una única forma de Región, la planteada en el presente proyecto que deja fuera otros procesos de planificación y de ordenamiento territorial con perspectiva regional basados en otras estructuras regionales posibles. Siendo así, esta Cartera recomienda no modificar el numeral 5 del artículo 3° de la Ley 1454 de 2011 en las dos referencias expuestas, manteniendo el Principio de Regionalización como está actualmente en la norma original y dejando como opción la conversión de las RAP a RET, sin atar el principio de Regionalización de la norma a las RET.

En cuanto al artículo 6° del proyecto, sobre participación de las RAP y RET en el SGR, propone modificar el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012³, de la siguiente manera:

“Participación en el Sistema General de Regalías. Se modifican el artículo veinticinco (25) del Capítulo I y el artículo treinta y seis (36) del Capítulo III de la Ley 1530 de 2012, así:

(...)

Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y por las Regiones Administrativas y de Planificación, previa autorización de las entidades territoriales que la conforman, acompañados de los respectivos estudios y soportes previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere el artículo 23 y la armonización con los planes de desarrollo territoriales. (...) (Subrayado fuera del texto).

Al respecto, esta Cartera considera innecesaria la propuesta ya que la normativa vigente y la operación actual del SGR permiten que la formulación y gestión para la presentación de los proyectos de inversión ante los diferentes Órganos Colegiados de Administración y Decisión (“OCAD”) pueda ser liderada por las RAP. Es así, como ya se han aprobado en el SGR proyectos presentados y ejecutados por la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) Región Central.

De otra parte, la redacción propuesta por el artículo 7° generaría un mayor desgaste

³ Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

administrativo a las RAP, dado que los proyectos presentados deberán contar con una autorización previa de todas las entidades que la conforman.

Ahora, el mismo artículo 7° de la iniciativa, en cuanto a la modificación del artículo 36 de la Ley 1530 de 2012 sobre la Secretaría Técnica del OCAD, dispone lo siguiente:

“Artículo 36. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de estos órganos colegiados de administración y decisión se ejercerá directamente por las secretarías de planeación o las Regiones Administrativas y de Planificación de los departamentos que forman parte de dicho órgano, la cual será designada de manera conjunta. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros. Así mismo, tendrá a su cargo la relatoría y elaboración de actas de las sesiones del órgano colegiado.” (Subrayado fuera del texto).

En este sentido, el artículo 7° estipula que las RAP pueden ejercer la Secretaría Técnica del OCAD. No obstante, esta disposición riñe con todo el desarrollo normativo sobre la regionalización del SGR, dado que las RAP no tienen la misma conformación que las regiones del SGR. Para citar un ejemplo, la RAPE Región Central conformada por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima dista de la conformación de la Región Centro-Oriente integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá, D. C., pues si bien convergen algunas entidades, otras se encuentran en distintas regiones conformadas para el SGR. En consecuencia, se consideran estas modificaciones innecesarias e inconvenientes para el SGR.

Por otra parte, el artículo 8° prevé un Comité Asesor de las RAP integrado por los Secretarios de Planeación Departamentales y un amplio abanico de representantes de la academia, la sociedad civil y de entidades del orden nacional. Aunque la intención pueda ser la de articular perspectivas plurales de diversos agentes para encausar las decisiones del Consejo Regional Administrativo y de Planeación, el Comité es demasiado amplio, difícil de convocar, con una operatividad indefinida y sin financiamiento claro, lo cual generaría costos adicionales para la operación de las RAP.

Por otro lado, el artículo 9° que trata sobre las condiciones para la conversión de una RAP en RET, prevé que la solicitud de conversión puede realizarse apenas 1 año después de la constitución de la RAP, lo que puede ser un término muy corto para establecer la fortaleza de un esquema asociativo emergente que genera una iniciativa de ordenamiento territorial, como es la creación de una nueva entidad territorial. A juicio de esta Cartera, el período de conversión debería ser lo suficientemente largo para que se evidencie la consolidación institucional del esquema asociativo

RAP, su arraigo, su vocación de permanencia en el territorio, su capacidad de estructurar proyectos de impacto regional en toda su jurisdicción, su capacidad de desempeño y su eficiencia en el logro de objetivos. Así mismo, si bien es necesario el proceso de refrendación popular de la conversión, este no resulta suficiente, pues el resultado del referendo en un periodo tan corto responderá en buena medida a la capacidad de movilización y convocatoria de los promotores de la figura y no a las consideraciones respecto a la pertinencia institucional, territorial y técnica de la RET.

El artículo 11 sobre los Órganos de Administración RET se limita a identificar unos órganos de administración propuestos. Sin embargo, no señala ni especifica las funciones y competencias de cada órgano, dejando tal regulación a los estatutos de las correspondientes RAP, lo cual se presta para irregularidades,

Con respecto a los órganos de administración es preciso señalar que las entidades territoriales gozan de unos derechos descritos en el artículo 287 constitucional. Sobre este asunto, el Proyecto no hace mención lo cual no debería pasar desapercibido, como quiera que este aspecto es de la mayor trascendencia dentro de la división política administrativa del Estado y de las regiones que se pretende crear.

A su vez, respecto al mismo artículo 11, se sugiere volver a incluir en este artículo el párrafo en el que se señalaba que una vez los integrantes de las RET hayan aprobado los recursos financieros que transferirán a la misma, se podrá proceder a la elección y conformación de los órganos de administración de la RET, disposición que fue eliminada en segundo debate de la iniciativa.

Adicionalmente, en cuanto a la referencia del segundo inciso del artículo el cual establece que “las funciones de los órganos de administración de la RET no tendrán duplicidad de funciones con las que desarrollen otros organismos existentes en las entidades territoriales que la conforman”, para este Ministerio es demasiado ambiguo, pues siempre la Región podrá argumentar que lo suyo es la visión regional y la de los departamentos la departamental, para realizar funciones similares en lo relacionado con la planificación, la estructuración de proyectos y su administración. En consecuencia, en la práctica es posible que se dé una duplicidad de funciones en desmedro de la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto al artículo 12 que trata sobre el control fiscal y prevé que la Contraloría General de la República sea la que efectúe la vigilancia de la gestión fiscal de las RAP y RET, en criterio de esta Cartera la redacción genera confusión, pues no se sabe con precisión si el control lo va a llevar a cabo la Contraloría General de manera descentralizada, lo cual constituiría toda una novedad dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Del mismo modo, la descentralización impondría la creación

de una nueva persona jurídica adscrita a tal contraloría, a lo cual no se hace ninguna referencia en el proyecto. En todo caso, la descentralización de las labores de la Contraloría iría en contravía de la posición expresada públicamente por el Contralor General sobre la conveniencia del modelo institucional desconcentrado del control fiscal ejercido por la CGR⁴.

En relación con esto, la iniciativa no justifica la necesidad de generar una estructura especializada y descentralizada, pues actualmente la Contraloría General de la República puede asumir las competencias de control fiscal respectivas, sin necesidad de generar nuevas estructuras, gastos de funcionamiento y la presión sobre el presupuesto público. En su defecto se podría determinar específicamente que el control fiscal recaerá en el Nivel Central de la Contraloría General de la República, pudiendo desconcentrar ciertas funciones en las gerencias departamentales para cumplir de manera concurrente con las funciones y competencias frente a las RET, o de ser necesario, que el Contralor General, previo concepto del Comité Directivo, reorganice una o más gerencias departamentales para integrarlas en una sola gerencia para atender la nueva jurisdicción, en aplicación del artículo 24 del Decreto Ley 267 de 2000⁵.

Finalmente, con respecto al contenido general del proyecto, es preciso señalar que es clara la intención de la Constitución Política de incentivar el surgimiento y consolidación de la “región” como espacio para la planificación y gestión del desarrollo territorial, y su posible constitución en una instancia institucionalizada de ordenamiento territorial en la forma de Entidad Territorial. Siendo así, desde una perspectiva conceptual, esta Cartera entiende y comparte la visión de la “región” como instrumento para la dinamización del desarrollo territorial con una perspectiva regional. Sin embargo, la creación de las RET propuesta en el articulado genera profundas inquietudes sobre su financiación, su oportunidad y su idoneidad para lograr los objetivos buscados.

Esta Cartera ya ha indicado los inconvenientes prácticos que la conformación de la RET puede tener en torno a su financiación, a las problemáticas de delimitación territorial y a la etapa incipiente de los procesos asociativos para la planificación y la administración del desarrollo, lo que llama la atención sobre la pertinencia y la oportunidad de esta iniciativa legislativa. Lo expuesto parece evidenciar cierta brecha entre lo que vislumbró la Asamblea Constituyente y plasmó en la Constitución Política hace casi 3 décadas y la

realidad que enfrentan actualmente los esquemas de asociación de departamentos como unidad de planificación y gestión.

La ponencia para cuarto debate expone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público argumentó que “*la OCDE no permite que existan regiones tan amplias*”. Sin embargo, se aclara que el argumento presentado por este Ministerio no es ese y para aclarar la situación se presenta nuevamente:

El país ha sido aceptado en el selecto grupo de buenas prácticas que configura la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”), enfocando sus esfuerzos a la implementación de las herramientas que son entendidas como básicas para generar condiciones adecuadas para el desarrollo económico, social e institucional de los países según el consenso de los miembros. Dentro de estas condiciones se encuentra la consolidación de estructuras institucionalizadas y estables para los niveles subnacionales que soporten de manera adecuada los procesos de toma de decisiones referentes al desarrollo regional, además de la generación de información y estadísticas que permitan una comparabilidad a nivel internacional entre sus miembros. En efecto, la OCDE entiende que Colombia cuenta con la institucionalidad y la información para un nivel territorial asociado a las Grandes Regiones (Large Regions Territorial Level 2 - “TL2”) que son los departamentos y el Distrito Capital. Sin embargo, el país carece de una estructura territorial e información económica y estadística para un nivel territorial de Pequeñas Regiones (Small Regions Territorial Level 3 - “TL3”), lo que la Organización considera fundamental para la adecuada planificación del desarrollo regional, Pequeñas Regiones que están establecidas formalmente y son relativamente estables en todos los países miembros de la OCDE, con la excepción de Israel (20.000 km²) y Luxemburgo (2.580 km²).

En este sentido, y en el entendido que “La OECD establece, para todos sus países miembros, dos niveles territoriales, TL2 y TL3, con el fin de mejorar la implementación de las políticas regionales”, el Departamento Nacional de Planeación se encuentra desarrollando herramientas para determinar modelos de subregionalización que aporten en la constitución de un nivel territorial de pequeñas regiones. Lo que se está diciendo, es que, para avanzar en las condiciones identificadas para mejorar la planificación del desarrollo de los territorios, la asignación de la inversión pública y la competitividad territorial, el paso que debe dar Colombia es la conformación, institucionalización y consolidación de las Pequeñas Regiones.

A pesar de lo anterior, el objetivo del presente proyecto es la conformación e institucionalización de Regiones de una extensión y enfoque superior al TL2 identificado por la OCDE, una unión de las Macro Regiones/Grandes Regiones colombianas, que son para la OCDE los departamentos. Se propone en el proyecto de ley la consolidación

⁴ Maya, Edgardo José. (20 de mayo de 2018) ¿Qué hacer contra la corrupción? Periódico *El Tiempo*.

⁵ Ley 267 del 2000. Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

como entidades territoriales de extensas zonas que presentan una amplia diversidad territorial y cultural que no facilita el diagnóstico y conocimiento detallado, la producción y consolidación de información homogénea y los procesos de toma de decisiones, regiones que superarían el área de países de la OCDE como Islandia, Corea del Sur, Hungría, Portugal, Austria e Irlanda, países que tienen los dos niveles territoriales referidos para determinar sus decisiones de desarrollo regional.

No parece seguir la experiencia de los países miembros de la OCDE, los de mayor avance en modelos de desarrollo regional, la conformación en Colombia de regiones entidades territoriales, con competencias administrativas y de planificación, más grandes que los actuales departamentos, ya suficientemente extensos para evidenciar dificultades en garantizar la cohesión de sus territorios y la implementación de sus políticas de desarrollo. Los esfuerzos de los agentes responsables del desarrollo regional y de los legisladores nacionales, deberían enfocarse más bien en el desarrollo y consolidación de Pequeñas Regiones en un estadio intermedio entre los departamentos y los municipios, como espacios más cohesionados funcional, cultural y ecológicamente, para ser la base de procesos de planificación del desarrollo más adecuados a las particularidades territoriales.

Siguiendo lo anterior, no se ha dicho que la OCDE “no permite” la conformación de las regiones que se están proponiendo, más bien se expone que la experiencia internacional evidencia que para generar condiciones adecuadas para el desarrollo económico, social e institucional de los países y sus regiones, según el consenso de los miembros de la OCDE, es la consolidación de pequeñas regiones más cohesionadas y homogéneas el camino a seguir.

De acuerdo con todo lo expuesto, se solicita revisar la conveniencia de tramitar este proyecto por los impactos fiscales que puede generar, por lo que este Ministerio emite concepto negativo ante esa Corporación sobre la Iniciativa del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 MCMR/GR/DGPPN/DAF/OAJ
 UJ- 1750/18

Copia a:

Honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza - Autor

Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves - Autor

Honorable Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez - Autora

Honorable Senadora Nora María García Burgos

Honorable Senador Roy Barreras - Autor

Honorable Senador Andrés Cristo Bustos - Autor

Honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo - Autor

Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte - Autora

Honorable Representante Ángela María Robledo Gómez - Autora

Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández - Autor

Honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto - Autor

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez - Autor

Honorable Representante Harry Giovanni González García - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 835 - Viernes, 12 de octubre de 2018
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

| PONENCIAS | | Págs. |
|---|----|-------|
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 001 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, se especifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT. | 1 | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 125 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece como obligatoria en todos los colegios del país, la Cátedra Formación ciudadana..... | 11 | 11 |
| Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley 004 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crean las mesas ambientales en el territorio nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario. | 17 | 17 |
| Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 052 de 2017 Cámara, por medio de la cual se garantizan medidas positivas en favor de las personas que padecen enfermedades huérfanas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones. | 21 | 21 |
| CARTAS DE COMENTARIOS | | |
| Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 258 de 2018 Cámara, 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. | 30 | 30 |