



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 222

Bogotá, D. C., jueves, 11 de abril de 2019

EDICIÓN DE 36 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objetivo:** El objeto de la presente ley, es crear la Subdirección Nacional de Vías Terciarias con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina.

**Parágrafo.** La Subdirección Nacional de Vías Terciarias hará parte de la dirección operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías).

**Parágrafo transitorio.** Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la sanción de la presente ley para que la Subdirección inicie su funcionamiento.

**Artículo 2º. Funciones de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias.**

Son funciones de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, las siguientes:

**1.1** Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria no concesionada y evaluar su ejecución.

**1.2** Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).

**1.3** Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través

de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

**1.4** Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

**1.5** Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial a cargo de la dependencia.

**1.6** Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

**1.7** Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial bajo su responsabilidad.

**1.8** Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

**1.9** Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.

**1.10** Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

**1.11** Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer

las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

**1.12** Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

**Artículo 3°.** *Creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias.* Créase la Subdirección Nacional de Vías Terciarias como organismo, encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en esta materia junto con el Ministerio del Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías), teniendo concordancia con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo a la presente ley.

Esta subdirección formulará e impulsará junto con el Ministerio del Transporte y la participación de las comunidades rurales, quienes, implementando el Plan Nacional de Vías Terciarias, el CONPES 3857, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – y de acuerdo con los planes y programas de desarrollo.

**Artículo 4°.** *Consejo Nacional Asesor.* El Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias es un organismo anexo a la Subdirección de Vías Terciarias, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Ministerio del Transporte y del Gobierno nacional que se respeten a sus competencias. Harán parte del Consejo Nacional asesor:

**4.1** El Ministro de Transporte o a quien este delegue.

**4.2** Un representante por cada una de las siguientes regiones establecidas por el Gobierno nacional:

- a) Pacífico
- b) Caribe
- c) Kiruol & Seaflower
- d) Región Central
- e) Región Santanderes
- f) Amazonía
- g) Eje Cafetero y Antioquia
- h) Orinoquía

**4.3** Un mínimo de ocho miembros de la Federación Colombiana de Municipios o a quien esta delegue.

**4.4** El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien este delegue.

**4.5** El Ministro de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue.

**4.6** El Director del Departamento Nacional de Planeación o a quien este delegue.

**4.7** El Ministro de Agricultura y Desarrollo rural o a quien este delegue.

**Artículo 5°.** *Son Objetivos del Consejo Nacional Asesor de vías terciarias.*

**5.1** Dictar criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de Vías Terciarias en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos CONPES y en las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías).

**5.2.** Trazar y desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vías Terciarias.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Representantes,

  
CRISELDA LOBO

  
CARLOS CARREÑO

PABLO CATATUMBO TORRES

LUIS ALBERTO ALBÁN

  
JULIÁN GALLO CUBILLOS

BENEDICTO GONZÁLEZ

VICTORIA SANDINO SIMANCA

OMAR DE JESÚS RESTREPO

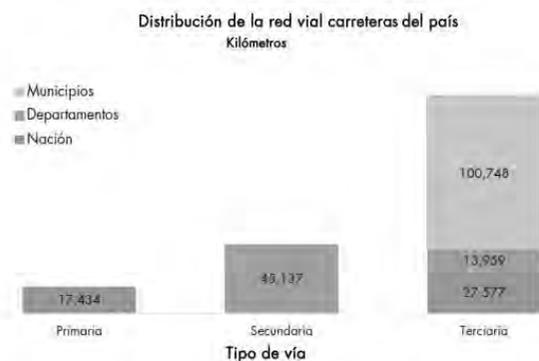
JAIRO CALA

FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN -FARC-

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### HISTÓRICO

Las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional; representan el 69,4% del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5%. Así, su funcionamiento, en óptimos niveles de servicio, constituye un elemento relevante para potenciar el crecimiento económico de la población rural del país (CONPES 3857). De esta manera, estas vías son las que permiten la movilización de la población rural y la compra y movilización de alimentos producidos en las zonas rurales hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, estas vías permiten al Estado “fortalecer su presencia en la totalidad del territorio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros” (CONPES 3857); y es que según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) “la falta de vías terciarias o su mal estado impiden el transporte de productos a cabeceras municipales, centros de acopio y distribución o a los principales mercados del país, restándole competitividad al sector y limitando el crecimiento del campo”.



1

La red nacional de carreteras en Colombia se rige por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecen los criterios básicos para su administración y gestión. Adicionalmente, el artículo 1° de la Ley 1228 de 2008 establece la categorización de las vías que conforman el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC) en tres grupos: vías arteriales o de primer orden, vías intermunicipales o de segundo orden, y vías veredales o de tercer orden. Estas últimas vías tienen la funcionalidad de comunicar una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí.

Por otro lado, en las vías terciarias o en las vías sin pavimentar no existe un direccionamiento claro de la necesidad de realizar labores de mantenimiento rutinario, o de la forma adecuada de realizarlo. Los municipios no cuentan con la experiencia o el conocimiento necesario para tal fin y la gestión de la red vial regional depende de las decisiones e intereses particulares de las autoridades locales que no siempre coinciden con las necesidades de conservación rutinaria y mantenimiento rutinario preventivo de las vías. Así, la red terciaria resulta ser muy vulnerable, especialmente, cuando se presentan períodos prolongados de lluvias. Esto quedó plenamente demostrado en los años 2010 y 2011, cuando se presentaron intensas lluvias generadas por el Fenómeno de la Niña. Las vías se deterioraron considerablemente por no tener los drenajes funcionando de manera adecuada.

Así, “la deficiente formulación técnica de los proyectos viales en la red terciaria ha derivado en una situación crítica por su mal estado físico. En específico, se refleja en la dificultad para la accesibilidad, la transitabilidad, la circulación vehicular, la competitividad de las regiones, la comunicación con y entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país” (CONPES 3857).

Dada la importancia de las vías rurales para la generación de empleo en el campo, la reactivación

de actividades económicas legales en zonas apartadas que se desliguen de los cultivos de uso ilícito (Pereira y Cruz, 2017) y la integración del territorio, los proyectos de vías terciarias constituyen una herramienta fundamental para la construcción de paz en las regiones (Schouten y Bachmann) y la creación de lazos de confianza con las comunidades.

### EXPERIENCIAS ANTERIORES SOBRE ENTIDADES A CARGO DE VÍAS TERCIARIAS

Con una gran visión sobre el desarrollo armónico del país, se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el Decreto número 1650 del 14 de julio de 1960; fue reglamentado mediante el Decreto número 1084 del 23 de mayo de 1961. Su primer Director Ejecutivo-Fundador, fue el ingeniero civil antioqueño, egresado de la Facultad de Minas de Medellín, José María Bravo Betancur. Su objetivo, fue el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales del país, o de carácter regional, en cooperación con los Departamentos y Municipios.

Esta entidad estaba dirigida por una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros: el Ministro de Obras Públicas o su representante quien la presidía, el Ministro de Agricultura o su representante, el Director de la División de Acción Comunal, un miembro nombrado por el Gobierno nacional de terna presentada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y otro de terna presentada por la Asociación Colombiana de Carreteras.

En los Departamentos se crearon agencias del Fondo Nacional denominados *Fondos Departamentales de Caminos Vecinales*, bajo la dirección de Comités integrados por el Secretario de Obras Públicas o su representante, quien la presidía, un representante del Ministerio de Obras Públicas, otro representante del Fondo Nacional, un miembro designado por el Gobernador, de terna presentada por las Sociedades Seccionales de Agricultura y Ganadería, o en su defecto por la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Comité de Ganaderos; el Promotor Departamental de Acción Comunal; un representante de la Federación de Cafeteros, otro de los gremios o sectores privados que participaran en el plan. Este último era escogido por el Gobernador, de lista conjunta pasada por los gremios. En los Municipios se podía crear agencias del Fondo Nacional denominadas “*Fondos Municipales de Caminos Vecinales*”.

El *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*, de conformidad con el artículo 120 del Decreto número 1650 de 1960, tenía personería Jurídica y autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para adquirir bienes, disponer de estos, administrarlos e invertir su patrimonio de acuerdo con los fines que le eran propios; comparecer

<sup>1</sup> Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República. (2016). Documento CONPES 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales y ejercer las acciones que le competían, realizar actos de dominio respecto del mismo patrimonio, sin limitación alguna.

Las obras de caminos vecinales que se adelantaban con el patrimonio del fondo debían ajustarse al programa general de *Caminos Vecinales* elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y acomodarse a las especificaciones geométricas y técnicas fijadas por el Fondo Nacional, aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Desafortunadamente, mediante el Decreto 1790 del 26 de junio de 2003 se suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y se le entregó la responsabilidad de la red de vías terciarias al Instituto Nacional de Vías (Invías). Bajo el mismo decreto se crea la Subdirección Red Terciaria y Férrea, que tiene como objeto:

1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria y Férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.
3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea de su responsabilidad.
5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea a cargo de la dependencia.
6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.
7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial y férrea bajo su responsabilidad.
8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.
10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos

de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.

11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.
12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean. Asignadas por las normas legales.



2

Así pues, adicional a la responsabilidad directa que tiene sobre la red a cargo, la nación ha realizado inversiones en la red vial terciaria a través de diferentes modalidades:

- I) En puentes de vías secundarias y terciarias, desde el año 2003.
- II) Mejoramiento y construcción de vías con recursos decididos en audiencias públicas presidenciales, a partir del año 2004 hasta el año 2012.
- III) Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías, mediante el *Programa de Inversión Rural (PIR)*, ejecutado por el Invías entre los años 2007 y 2009.
- IV) Desarrollo de obras de emergencia utilizando recursos de la “ola invernal”.

En el año 2007 el Gobierno nacional asignó al Ministerio de Transporte la tarea de apoyar en la asistencia técnica a las entidades territoriales mediante la aprobación del documento CONPES 3480 a través de la implementación del *Plan Vial Regional (PVR)*.

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/organigrama2018> (5 de febrero de 2019).

de *Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias* (Provider), como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del Inviás y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 enfatizó la importancia de la red regional en la conectividad de los espacios rurales con los urbanos. También se establecieron lineamientos de política pública orientados al desarrollo de programas que respondieran a las apuestas productivas y sectoriales y a la integración y desarrollo regional. Con este propósito, el Gobierno nacional implementó el programa *Caminos para la Prosperidad* durante los años 2010 a 2014 para apoyar la atención de la red vial terciaria. Mediante este programa se logró recuperar la accesibilidad vehicular y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 35.205 kilómetros de vías terciarias.

### IMPLEMENTACIÓN Y PROCESO DE PAZ

Tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, el Estado colombiano adquirió compromisos para la disminución de la brecha entre las zonas rurales y ciudadinas.

Así pues, en el punto número uno del Acuerdo Final; denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, encontramos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3.), cuyo objetivo se centra en, por una parte, “la superación de la pobreza y a desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural” (Acuerdo Final, p. 23), y por el otro, en “la integración y el cierre de la brecha entre campo y ciudad” (Acuerdo Final, p. 23).

La base fundamental de ese acuerdo fue que “la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes público” (Acuerdo Final, p. 23), y es en el marco del acceso a bienes y servicios públicos que la creación de una entidad que se encargue exclusivamente de la red de vías terciarias se vuelve fundamental.

Como se ha presentado anteriormente, la subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene 12 diferentes funciones que se entrelazan con algunos planes y recomendaciones como:

- El Plan Nacional de Vías Terciarias.
- Las recomendaciones presentes en el CONPES 3857.

- El Plan 50/51.
- El interés estatal de recuperar los 3.300 kilómetros de vías férreas existentes en el país y la ampliación construcción y operación de nuevas vías férreas, presente en el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035.

En este sentido, bajo la responsabilidad que posee actualmente la Subdirección Red Terciaria y Férrea de desarrollar planes y programas para la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, pero además, la reconstrucción, rehabilitación y generación de vías férreas a lo largo y ancho del país, es necesaria la separación de ambos ámbitos de ejecución -la red terciaria por un lado, y la red férrea por otro-, para encaminar los esfuerzos a las construcción de un país en paz, competitivo y con verdadera presencia estatal.

Así, no proponemos la generación de nuevos aparatos burocráticos estatales mediante la creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, sino la separación de ambas entidades para que puedan cumplir ellas a cabalidad las tareas que les fueron encomendadas en el Decreto número 1790 de 2003 y que acá hoy no se revierten, sino que se especifica según el objetivo de cada entidad.

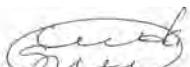
### Bibliografía

Pereira, I. y Cruz, L. (2017). *Un ejercicio de Equilibrio: La política de drogas en Colombia después de Ungass 2016*. Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Antropos.

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República. (2016). Documento CONPES 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria. Bogotá.

Schouten, P. y Bachmann, J. (2017) *Roads to peace? The role of Infrastructure in Fragile and Conflict-Affected States*. Copenhagen: DIIS · Danish Institute for International Studies & UNOPS · United Nations Office for Project Services.

De los honorables Senadores y Representantes,

  
CRISELDA LOBO

  
CARLOS CARREÑO

PABLO CATATUMBO TORRES

LUIS ALBERTO ALBÁN

JUAN GALLO CUBILLOS

BENEDICTO GONZÁLEZ

VICTORIA SANDINO SIMANCA

OMAR DE JESÚS RESTREPO

JAIRO CALA

FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN -FARC-

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, *por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Criselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos*; honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional.*

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2019

Doctor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente

Comisión Quinta

Honorable Senado de la República

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado**

Estimado Presidente Name:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, y conforme a lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 068 de 2018 Senado, *por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional* en los siguientes términos:

#### **I. Origen del proyecto**

El presente proyecto de ley presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, fue radicado por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

Mediante Oficio CQU-CS-1998-2018 del 30 de agosto de 2018, fui designado como ponente del proyecto de ley.

#### **II. Objeto**

El proyecto de ley tiene por finalidad adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en la industria, la construcción, la agroindustria y otros sectores de la economía, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los riesgos del cambio climático.

#### **III. Justificación**

La guadua se caracteriza por ser un recurso renovable y sostenible porque se autodesarrolla vegetativamente; no necesita de semilla para reproducirse como sí lo necesitan algunas especies maderables. La Guadua Angustifolia posee una alta velocidad de crecimiento, casi 11 cm de altura por día en la región cafetera.

Según la Environmental Bamboo Foundation, la guadua tiene varios efectos sobre el planeta, como ningún otro producto en el mundo, y entre ellos están:

- CONTROL DE LA EROSIÓN: La guadua controla la erosión como ningún otro agente, tiene un sistema de raíces capaz de crear un mecanismo inigualable, cosiendo el suelo con sus raíces junto a lo largo de las riberas frágiles, áreas deforestadas, y en lugares propensos a los terremotos y deslizamientos de lodo. La guadua evita la erosión masiva del suelo y sostiene el suelo con el doble de agua que este puede acopiar.
- AHORRO DE BOSQUES: En los trópicos, es posible plantar y hacer crecer la guadua en

la propia casa. En Costa Rica, 1.000 casas de guadua se construyen anualmente con solo una plantación de guadua de 60 hectáreas; si un proyecto equivalente utiliza madera, requeriría 500 hectáreas de nuestros bosques tropicales. Con un aumento anual de 10 a 30% en la biomasa, en comparación con 2 a 5% para los árboles, la guadua crea mayores rendimientos de materia prima para su uso.

- **RECURSO RENOVABLE:** La guadua es un recurso renovable que ahora se está utilizando para la protección de paredes y suelos; se usa para la fabricación de papel, briquetas de combustible, materia prima para la construcción de viviendas y barras de refuerzo de vigas de hormigón armado. La guadua tolera extremos de precipitación de 760-6.500 milímetros de lluvia anual.
- **ALOJAMIENTO:** Las industrias relacionadas con guadua ya proporcionan ingresos, alimentos y vivienda a más de 2,2 millones de personas en todo el mundo. Los gobiernos de la India y China, con 15 millones de hectáreas de reservas de guadua colectivamente, están a punto de centrar la atención en los factores económicos de la guadua para potencializar los proyectos de vivienda. La guadua es flexible y ligera y permite a las estructuras moverse durante los terremotos.
- **ALIMENTOS:** La guadua en el sector agropecuario sirve para hacer forraje para animales y alimentos para peces. Solo Taiwán consume 80.000 toneladas de brotes de guadua al año, lo que constituye una industria de USD\$50 millones.

### LA GUADUA EN COLOMBIA

Al observar las imágenes fotográficas que caracterizan el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, decretado patrimonio de la humanidad por la Unesco en 2011, resaltan los hermosos guaduales que se encuentran en áreas contempladas en el PCCC. Colombia tiene cerca de 56.000 hectáreas de guaduales, donde los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima representan el 62,5% del área con guaduales.

Tabla 1. Área en guaduales naturales y plantados en la región cafetera, Valle del Cauca y Tolima.

Departamento	Guaduales naturales (Ha)	Guaduales plantados (Ha)	Total Ha
Caldas	5.875	320	6.195
Quindío	7.708	905	8.613
Risaralda	3.315	615	4.130
Valle del Cauca	9.688	2.179	11.867
Tolima	2.896	1.326	4.222
Total	29.682	5.345	35.027

Fuente: Estado del Arte de la Cadena de la Guadua en Colombia 2003-2012.

En el Conpes 3803 de 2014, al mencionar los principios del plan de manejo del Paisaje Cultural Cafetero como son el bienestar económico y social de sus habitantes, la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental, la guadua constituye el recurso nativo y ancestral que ha contribuido en la sostenibilidad ambiental, en la belleza escénica del paisaje y en la arquitectura cuyos valores están en franco deterioro.

La guadua ha estado ligada a la cultura del país por su potencial conservacionista, ecológico, económico, cultural, paisajista, artesanal, arquitectónico y agroindustrial.

“La guadua es, a nuestro parecer, el elemento más importante de la cultura cafetera; es el paisaje, el acueducto, el material de construcción; es el puente sobre la quebrada, la cerca, el trincho, el gallinero, la escalera; es el mueble, el recipiente para líquidos, el artefacto que a través de múltiples usos acompaña el entorno y la vida cotidiana del Viejo Caldas. ...”

Nuestra guadua o guadua angustifolia Kunt o Bambusa guadua, pertenece a la familia de las gramíneas, es un pasto gigante que se caracteriza principalmente por ser un protector del medio ambiente y una de las posibles oportunidades para la mitigación de los efectos del cambio climático. Es una riqueza natural que debe estar inmersa en las políticas ambientales, agropecuarias, educativas, sociales y culturales de nuestro país.

En el 2003 y 2005 se registraron tres hechos relevantes; en el 2003 se dio la caracterización y organización de la cadena productiva; en el 2004 se suscribe el Primer Acuerdo Nacional de Competitividad de la guadua donde se priorizan los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Antioquia, Cauca y Cundinamarca como potenciales productores de guadua y en el 2005 se da el reconocimiento de la guadua en la política de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se estima que entre 1993 y 2002, esta gramínea generó recursos por \$8.611 millones, cifra que según las corporaciones autónomas regionales, refleja el aprovechamiento de 3.075.592 plantas, de las cuales se obtuvieron 12.302.368 de piezas comerciales.

Es a partir de 2004 cuando se da inicio en Colombia a las agendas de investigación de la guadua, donde universidades a través de convenios y convocatorias ejecutaron proyectos que aportaron nuevos conocimientos y tecnologías para el sector. En el 2012 se observan avances en investigación de productos de la guadua, como el desarrollo de productos cosméticos y farmacéuticos a partir de los subproductos y el diseño y construcción de vivienda con elementos estructurales en guadua laminada.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colombia ocupa en América Latina el segundo lugar en el ranking de la guadua

sobre diversidad, expresada en nueve géneros y setenta especies reportadas, de las cuales veinticuatro son endémicas y unas doce esperan a ser descritas.

Colombia a nivel mundial participa únicamente con un 0,10% de producción de la guadua, a pesar del potencial que tiene.

En materia productiva se puede hablar de tres grupos en la cadena de la guadua:

- - En construcción: Muebles, artesanías, estructuras, y carpintería.
- - En servicios Ambientales y Bioingeniería: Recuperación de áreas degradadas, protección y recuperación de cuencas y microcuencas, captura de CO<sub>2</sub>-
- - En farmacéuticos: medicinales, cosméticos y alimenticios.

La presente ley reconoce que la guadua constituye un recurso agropecuario nativo y ancestral que contribuye a la sostenibilidad ambiental, a la belleza del Paisaje Cultural Cafetero y a la arquitectura rural.

La riqueza de la arquitectura cafetera, referente en el uso de la guadua en Colombia, se encuentra en riesgo como consecuencia de la pérdida de las técnicas tradicionales de construcción, amenazando el patrimonio cultural rural y urbano del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Así, aunque se han logrado mantener algunas construcciones de carácter patrimonial, no se han desarrollado planes ni acciones concretas que fomenten el uso de técnicas tradicionales de construcción y de conservación tanto para vivienda nueva como construcciones rurales existentes, que garantice la conservación y el mantenimiento de las existentes.

La riqueza ambiental y arquitectónicas, se encuentra en riesgo porque los saberes autóctonos propios de la cultura cafetera no han formado parte de la estructura de los planes y programas de desarrollo y no se ha dado el relevo generacional, que valore los saberes y conocimientos propios de su patrimonio cultural, ambiental y productivo ligado a la economía cafetera y al uso de la guadua en la protección ambiental y a la arquitectura con guadua y bahareque.

#### IV. Marco Jurídico

- Ley 811 de 2003, “por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) y se dictan otras disposiciones”. La guadua fue elevada al estatus de cadena productiva.
- El proyecto “Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, DCI – ENV /2010/221–025”. Que apoya la cadena productiva de la guadua.

- Convenio 020 de 2001. Norma Unificada en Guadua. Reglamentación para el manejo, aprovechamiento y establecimiento de guadua, caña brava y bambúes.
- Ley 2811 de 1974. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente contiene como objetivo en su artículo 2° “Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional”. Pero la guadua no tiene rastro alguno en esta ley, por lo tanto, no regula el uso y la explotación de la guadua.
- Decreto número 1791 de 1996. El decreto por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal expone que cada Corporación Autónoma reglamentará lo relacionado con los aprovechamientos de especies y productos del bosque no maderables, como guadua, cañabrava, bambú, palmas, chiquichiqui, cortezas, látex, resinas, semillas, entre otros.
- Ley 1461 de junio del 2011. Esta ley aprueba el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Red Internacional del Bambú y el Ratán. Colombia hace parte de esta red desde el año 2011.

#### V. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DEL USO DEL BAMBÚ Y EL RATÁN

INBAR coordina el Grupo de Trabajo sobre usos estructurales de bambú para el Comité Técnico ISO 165 sobre las estructuras de madera.

Desde finales de 1990 INBAR ha trabajado con la norma ISO TC 165 para publicar tres estándares internacionales:

“ISO 22156: Se aplica a la utilización de estructuras de bambú o tableros a base de bambú unidas entre sí con adhesivos o sujetadores mecánicos. El estándar se refiere a los requisitos de resistencia mecánica, capacidad de servicio y la estructura de durabilidad.

ISO 22157-1: Especifica los métodos de prueba para la evaluación de las propiedades físicas y de resistencia; en particular en temas como contenido de humedad, masa por volumen, contracción, compresión, flexión, corte y tensión.

ISO 22157-2: Proporciona directrices informativas para el personal de los laboratorios sobre la forma de realizar las pruebas según la norma ISO 22157-1”4.

Este trabajo ha tenido un impacto significativo a nivel mundial, específicamente en países miembros de INBAR, ya que posteriormente a la entrada en vigencia de estos estándares, se ha impulsado el desarrollo de capítulos sobre el bambú en sus códigos de construcción nacionales haciendo referencia a estas normas, incluyendo India, Ecuador y Perú.

## VI. Derecho Comparado

### CHINA

El sector de bambú en China es quizás el más avanzado en el mundo y recibe mucho apoyo del gobierno en forma de incentivos y políticas que permiten su explotación y buenos niveles de inversión del sector privado.

“En China, cientos de personas han sido capacitados en técnicas mejoradas de producción, en alianza con las cooperativas que incluyen 10.000 agricultores de bambú que ahora comparten recursos y conocimiento y apoyan el desarrollo de cada uno. Las tecnologías y la experiencia de China como principal productor de bambú han sido transferidas a más de 7.000 agricultores de las zonas de cultivo de bambú en los países orientales más desarrollados. En general, unos 50.000 productores en los países orientales se han beneficiado hasta el momento.

En China, las viviendas de bambú hechas a mano no son populares, pero la vivienda hecha de paneles de bambú, similares a la madera está atrayendo cada vez más interés. El INBAR ha trabajado en la innovación de la vivienda y en el desarrollo de regulaciones y políticas de apoyo, para impulsar la vivienda moderna hecha en paneles de bambú, para lo cual ha contado con el apoyo irrestricto del gobierno chino.”<sup>1</sup>

### INDIA

La India es el segundo país más rico en recursos genéticos de bambú después de China. Estos dos países tienen en conjunto a nivel mundial más de la mitad de los recursos totales de bambú. Sharma (1987) reportó 136 especies de bambúes que se producen en la India. Cincuenta y ocho especies de bambú pertenecientes a 10 géneros se distribuyen en los estados del noreste.

De acuerdo con la FAO “El área de bosque, sobre el cual se producen los bambúes en la India, en una estimación conservadora, es de 9,57 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 12,8% de la superficie total de bosques (Bahadur y Verma 1980). De los 22 géneros de la India, 19 son indígenas y tres exóticos. La producción anual de bambú en la India es de unos 4,6 millones de toneladas; alrededor de 1,9 millones de toneladas es utilizado por las industrias gracias a su pulpa y fibras. El rendimiento anual de bambú por hectárea varía entre 0,2 y 0,4 toneladas con un promedio de

0,33 toneladas por hectárea, dependiendo de la intensidad de producción. El impacto económico del sistema de bambú basadas en la agro-silvicultura puede influir considerablemente en el desarrollo económico general”.<sup>2</sup>

“En India los bambusales naturales y plantados ocupan cerca de 10 millones de ha, constituyendo un total del 13% del área forestal que a su vez representa el 23% del área de todo el país. Los gobiernos de China, India y Myanmar, juntos poseen más de 19 millones de ha, por lo que tienen centrada su atención en los factores económicos de la producción de la guadua. En India, el bambú se ha introducido con éxito en zonas húmedas tropicales de Kerala y Karnataka. Los ensayos en campo de Guadua en las zonas tropicales húmedas en estos dos estados han puesto de manifiesto que esta crece mejor en zonas fluviales, arrozales bajos y humedales similares. El bambú puede tolerar anegamiento en gran medida en comparación con otras especies nativas de bambú. China y la India exportan cada año a Estados Unidos productos de bambú por unos 150 millones de dólares, aunque se prevé que su demanda crezca de manera acelerada debido al alto costo de la madera, que es el principal material en la construcción”<sup>3</sup>.

### MÉXICO

En México se calcula que existen 1,200 hectáreas cultivadas de guadua. Estos cultivos generan, aproximadamente, 4 mil empleos directos y otros 26 mil indirectos. Se ha apostado por esta planta ante las crisis agrarias, pues es un cultivo fácil de mantener. Además, es un producto muy versátil con el que se elaboran desde palillos hasta cerveza.

“En México cada planta produce de 10 a 20 tallos al año, cada uno de 25 metros de altura. Esto se mantiene durante 60 años sin necesidad de volver a sembrarlo. Se trata de un proceso rápido en comparación a otros árboles como la caoba, que tarda entre 25 y 40 años comenzar a producir. La guadua sólo tarda 5 años.

En menos de una década, México puede fácilmente explotar unas 8 mil hectáreas y entrar a programas de vivienda y a todo donde se use la guadua”.<sup>4</sup>

En Colombia, resalto el trabajo académico de profesores como Nohelia Mejía Gallón y Rubén Darío Moreno a través de su publicación “Estado del arte de la guadua en Colombia 2003-2012”;

<sup>1</sup> RANGANATHAN, C. R. (junio de 2016). FAO. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-x5356s/x5356s04.htm>.

<sup>2</sup> FAO. (13 de junio de 2010). State of forest genetic resources conservation and management in India. Bombay, India: FAO.

<sup>3</sup> Viswanath, S., Geeta, J., Somasekhar, P., & Jag, M. (2012). Guadua angustifolia Kunth: POTENTIAL BAMBOO SPECIES FOR HUMID TROPICS OF PENINSULAR INDIA. Bangalore: IWST

<sup>4</sup> Torres, R. (16 de septiembre de 2014). *Tierrafertil.com*. Obtenido de [tierrafertil.com](http://www.tierrafertil.com.mx/produccion-de-bambu-mina-de-oro-verde/): <http://www.tierrafertil.com.mx/produccion-de-bambu-mina-de-oro-verde/>

y de arquitectos destacados como Simón Vélez quienes contribuyen a que la guadua perdure como identidad del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que aprovechan su potencial en grandes proyectos ambientales.

**VII. Pliego de Modificaciones**

Atendiendo las recomendaciones de la Superintendencia a continuación, se explican las modificaciones que se propone para primer debate:

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 SENADO</b></p>	<p><b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p>
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 CÁMARA <i>“por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional”.</i> El Congreso de Colombia Decreta:</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>
<p>PRIMERA PARTE OBJETO DE LA LEY <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en los diferentes sectores de la economía, tales como: industria, construcción, agroindustria y otros, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los efectos del cambio climático.</p>	
<p><b>Artículo 2°. Objetivos específicos.</b> La presente ley tendrá los siguientes objetivos específicos: 1. Estimular la producción de la guadua y bambú como un nuevo renglón económico del país, incentivando los diferentes eslabones de la cadena productiva. 2. Promover la sostenibilidad y aprovechamiento de guaduales y bambusales naturales y estimular las plantaciones comerciales de guadua y bambú. 3. Incentivar el manejo sostenible de la guadua y los bambúes con el propósito de mitigar los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas. 4. Incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación de productos y subproductos de guadua y bambú y la capacitación, para un mejor manejo, producción y aprovechamiento, y su contribución a la generación de empleos e ingresos agropecuarios y mejor calidad de vida de la población. 5. Conservar la guadua y Bambú como elemento importante de la identidad del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas con usos ancestrales. 6. Impulsar el desarrollo empresarial en el uso de la guadua y bambú de sectores como la construcción, la industria, la agroindustria y otros.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p>SEGUNDA PARTE POLÍTICA DE CONSERVACIÓN, APROVECHAMIENTO Y USO <b>Artículo 3°. Clasificación.</b> La guadua y el bambú son productos agrícolas que cumplen funciones en la mitigación de los efectos del cambio climático y en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones productoras. Para efectos de su conservación, aprovechamiento y uso, la guadua y bambú se clasifican así: <b>Categoría 1.</b> Guaduales y bambusales naturales dentro de áreas protectoras. Son aquellos ubicados dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho a los afloramientos de agua.</p>	<p><b>Artículo 3°. Clasificación.</b> La guadua y el bambú son productos agrícolas, específicamente gramíneas gigantes de la familia Poaceae, que cumplen funciones en la mitigación de los efectos del cambio climático y en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones productoras. Para efectos de su conservación, aprovechamiento y uso, la guadua y bambú se clasifican así: <b>Categoría 1. Guaduales y bambusales protectores naturales y/o plantados dentro de las áreas de protección.</b> Guaduales y bambusales naturales dentro de áreas protectoras-Son aquellos ubicados dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>Categoría 2.</b> Guadales plantados con carácter protector o protector productor. Son aquellos plantados en zonas de protección de suelos, otros requerimientos y los que se plantan dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho adyacente al perímetro de los afloramientos de agua.</p> <p><b>Categoría 3.</b> Guadales y bambusales naturales fuera del área protectora.</p> <p><b>Categoría 4.</b> Guadales y bambusales plantados con carácter productor/comercial.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los guadales y bambusales naturales en áreas protectoras y aquellos plantados con carácter protector no podrán ser cortados a tala rasa, ni erradicados, ni disminuidos en su área de extensión; sólo tendrán manejo para su preservación.</p>	<p>ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros <b>a la redonda de nacimientos permanentes</b> de ancho a los afloramientos de agua.</p> <p><b>Categoría 2. Guadales naturales y/o plantados con carácter productor.</b></p> <p><del>Guadales plantados con carácter protector o protector productor. Son aquellos plantados y/o naturales en zonas de protección de suelos, otros requerimientos y los que se plantan dentro de la faja no por fuera de la faja</del> inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros <b>a la redonda de nacimientos permanentes</b> de ancho adyacente al perímetro de los afloramientos de agua.</p> <p><del>Categoría 3. Guadales y bambusales naturales fuera del área protectora.</del></p> <p><del>Categoría 4. Guadales y bambusales plantados con carácter productor/comercial.</del></p> <p><b>Parágrafo.</b> Los guadales y bambusales naturales en áreas protectoras (<b>Categoría 1</b>) y aquellos plantados con carácter protector no podrán ser cortados a tala rasa, ni erradicados, ni disminuidos en su área de extensión; sólo tendrán manejo para su preservación.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Registro.</i> Los guadales y bambusales categoría 1 y 2 en caso de intervención deberán contar con autorización expresa de la respectiva Corporación Autónoma Regional, siempre y cuando el área objeto de intervención supere las 10 hectáreas.</p> <p>Los guadales y bambusales categoría 3 y 4 serán registrados ante el ICA de conformidad con las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán tratados como un cultivo agrícola comercial de acuerdo con lo estipulado por dicho Ministerio.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Plan de Manejo a cargo de los productores de guadales y/o bambusales Categoría 4 deberá ser reglamentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siempre teniendo presente que no se generarán costos a los productores de guadales y/o bambusales inferiores a 50 hectáreas.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Registro.</i> Los guadales y bambusales categoría 1 y 2 en caso de intervención deberán contar con autorización expresa de la respectiva Corporación Autónoma Regional, siempre y cuando el área objeto de intervención supere las 10 hectáreas o que siendo un área inferior, se encuentre en zona protegida.</p> <p>Los guadales y bambusales <b>plantados categoría 2</b> categoría 3 y 4 serán registrados ante el ICA de conformidad con las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán tratados como un cultivo agroforestal comercial de acuerdo con lo estipulado por dicho Ministerio.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Ningún registro tendrá costo, salvo para aquellos productores de guadales y/o bambusales Categoría 4 cuyas plantaciones sean superiores a 50 hectáreas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Plan de Manejo a cargo de los productores de guadales y/o bambusales deberá ser reglamentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <del>siempre teniendo presente que no se generarán costos a los productores de guadales y/o bambusales inferiores a 50 hectáreas.</del></p>
<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Incentivos.</i> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la política de incentivos, de fomento, manejo y uso de guadales y bambusales naturales y de plantaciones con fines comerciales, así como el otorgamiento del incentivo forestal CIF, con el propósito de diversificar la producción agropecuaria; reducir el impacto de la deforestación; contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, y generar alternativas de producción y desarrollo productivo en zonas productoras.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Con el fin de fomentar la cultura de protección, manejo y uso sostenible de los guadales naturales, los municipios conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán incentivos de pago por servicios ambientales para proyectos productivos, con planes de manejo, que aprovechen guadales y bambusales naturales con fines comerciales, dando prioridad para los productores de economía campesina y agricultura familiar.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Incentivos.</i> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la política de incentivos, de fomento, manejo y uso de guadales y bambusales naturales y de plantaciones con fines comerciales, <del>así como el otorgamiento del incentivo forestal CIF,</del> con el propósito de diversificar la producción agropecuaria; reducir el impacto de la deforestación; contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, y generar alternativas de producción y desarrollo productivo en zonas productoras.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Con el fin de fomentar la cultura de protección, manejo y uso sostenible de los guadales naturales, los municipios <del>conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales</del> establecerán incentivos de pago por servicios ambientales para proyectos productivos, con planes de manejo, que aprovechen guadales y bambusales naturales con fines comerciales, dando prioridad para los productores de economía campesina y agricultura familiar.</p>

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 SENADO</b></p>	<p align="center"><b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p>
<p><b>Artículo 6°. Movilización.</b> Para efectos de la movilización de los productos, solo requerirán permisos de movilización el aprovechamiento de los guaduales y bambusales de las categorías 1 y 2, descritas en la presente ley, mediante Salvoconducto único nacional. Para el resto de material no se tendrá restricción de circulación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Si se trata de guadua seca proveniente de plantas de preservación que apliquen productos para el control fitosanitario, solo se requerirá remisión o factura.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Con el fin de garantizar la trazabilidad del material aprovechado en los guaduales de categorías 1 y 2, la autoridad ambiental competente podrá exigir, en las visitas de control, copia de los salvoconductos que avalen la legalidad de los materiales transportados. Con ellas se podrá cotejar el inventario disponible según el régimen de aprovechamiento autorizado.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> En concordancia con el artículo 6° de la Ley 962 de 2005 y los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto número 19 del 10 de enero de 2011 las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán implementar una plataforma virtual que permita diligenciar, cancelar, expedir en línea e imprimir el Salvoconducto Único Nacional. La habilitación de la plataforma deberá funcionar en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 6°. Movilización.</b> Para efectos de la movilización de los productos, solo requerirán permisos de movilización el aprovechamiento de los guaduales y bambusales de las categorías 1 y 2 <b>que superen las diez (10) hectáreas</b>, descritas en la presente ley, mediante Salvoconducto único nacional. Para el resto de material no se tendrá restricción de circulación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Si se trata de guadua seca proveniente de plantas de preservación que apliquen productos para el control fitosanitario, solo se requerirá remisión o factura.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Con el fin de garantizar la trazabilidad del material aprovechado en los guaduales de categorías 1 y 2, la autoridad ambiental competente podrá exigir, en las visitas de control, copia de los salvoconductos que avalen la legalidad de los materiales transportados. Con ellas se podrá cotejar el inventario disponible según el régimen de aprovechamiento autorizado.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> En concordancia con el artículo 6° de la Ley 962 de 2005 y los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto 19 del 10 de enero de 2011 las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán implementar una plataforma virtual que permita diligenciar, cancelar, expedir en línea e imprimir el Salvoconducto Único Nacional. La habilitación de la plataforma deberá funcionar en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 7°. Importación de maquinaria.</b> Con el fin de promover el uso de guaduales y bambusales naturales y plantados en diferentes sectores económicos, el Gobierno nacional reglamentará los criterios de importación de maquinaria que permita el desarrollo de procesos de valor agregado en toda la cadena productiva para reducir costos de producción, ser competitivos, mejorar el ingreso de los productores en el sector rural y el cumplimiento de los principios de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 7°. Importación de maquinaria.</b> Con el fin de promover el uso de guaduales y bambusales naturales y plantados en diferentes sectores económicos, el Gobierno nacional reglamentará los criterios de importación de maquinaria que permita el desarrollo de procesos de valor agregado en toda la cadena productiva para reducir costos de producción, ser competitivos, mejorar el ingreso de los productores en el sector rural y el cumplimiento de los principios de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará lo relacionado con las partidas arancelarias y demás requisitos necesarios para la importación de la maquinaria de que trata el presente artículo.</p>
<p><b>Artículo 8°. La guadua y el bambú como elemento de cadena productiva.</b></p> <p>Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inscripción de la guadua y bambú en la política de cadenas productivas de acuerdo con la Ley 811 de 2003. Esto para que se propicie el desarrollo integral de los eslabones de la cadena de valor, y los actores productivos e instituciones de apoyo tengan acceso a los instrumentos de política definidos por el Gobierno nacional para la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> Las instituciones financieras incluirán en sus planes de crédito y fomento los proyectos de siembra, manejo, aprovechamiento y uso en los diferentes sectores económicos de guaduales y bambusales. Igualmente, las compañías de seguros incluirán la guadua y bambú en sus planes de cubrimiento.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p align="center">TERCERA PARTE</p> <p align="center">LA GUADUA Y BAMBÚ EN EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO Y EN ZONAS CON USOS ANCESTRALES</p> <p><b>Artículo 10. Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua y el bambú.</b> Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que los de otras zonas, que se traduzca en incentivar el uso de la guadua y el bambú, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso en la arquitectura rural y en la protección ambiental. Se integrarán contenidos sobre la materia en los diferentes niveles educativos.</p>	<p><b>Artículo 10. Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua y el bambú.</b> Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que los de otras zonas, que se traduzca en <del>un</del> <b>mejor incentivar el</b> uso de la guadua y el bambú, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso en la arquitectura rural y en la protección ambiental. Se integrarán contenidos sobre la materia en los diferentes niveles educativos.</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 11. Políticas de sistemas tradicionales de construcción con la guadua y el bambú.</b> El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Vivienda definirá la política de fomento a la arquitectura y sistemas tradicionales de construcción con guadua y bambú, que contribuya a recuperar los saberes tradicionales y las artes y oficios relacionados y que son propios de las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombianos, y de otras zonas con uso ancestral.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p style="text-align: center;">CUARTA PARTE</p> <p style="text-align: center;">POLÍTICA AMBIENTAL, EDUCATIVA Y CULTURAL</p> <p><b>Artículo 12. Protección de cuencas, microcuencas, laderas y suelos.</b></p> <p>Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la dirección y coordinación de los instrumentos que incentiven el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados para la protección de cuencas y microcuencas y recuperación de laderas y suelos degradados.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 13. Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos.</b> Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático. En todo caso, las entidades mencionadas en el presente artículo podrán delegar las funciones aquí dispuestas en terceros que cuenten con las capacidades técnicas para desarrollarlo.</p> <p>Las autoridades ambientales o quienes sean delegados por estas capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como en los servicios ecosistémicos que prestan.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El SENA incluirá en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre siembra, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.</p>	<p><b>Artículo 13. Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos.</b> Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales <b>y/u organismos no gubernamentales y/o terceros interesados en la materia,</b> la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático. En todo caso, las entidades mencionadas en el presente artículo podrán delegar las funciones aquí dispuestas en terceros que cuenten con las capacidades técnicas para desarrollarlo.</p> <p>Las autoridades ambientales o quienes sean delegados por estas capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como en los servicios ecosistémicos que prestan.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El SENA incluirá en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre siembra, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.</p>
<p><b>Artículo 14. Fortalecimiento de las competencias laborales en las zonas de producción de guadua y bambú.</b> En las regiones productoras de guadua y bambú, el Ministerio de Educación en cooperación con el SENA y las secretarías de educación, crearán y pondrán en marcha programas que reafirmen la importancia de la guadua y bambú para la mitigación del cambio climático, realce la defensa de los saberes tradicionales en su manejo y uso, y genere competencias laborales desde los colegios para promover el relevo generacional y la calificación del talento humano.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 15. Fortalecimiento de las políticas de conservación, construcción y uso de la guadua y bambú.</b> Corresponde a los Ministerios de Cultura y al de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Vivienda la definición de las políticas de fomento del desarrollo y uso industrial de la guadua y bambú en la construcción y en sistemas tradicionales de construcción, con especial atención al desarrollo de capacidades locales que permitan la apropiación de conocimientos, que recuperen las artes y oficios, en especial los tradicionales de las regiones productoras de guadua y bambú del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas donde haya uso ancestral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Por lo menos el 70% de las nuevas construcciones para viviendas rurales que hagan parte de los programas de gobierno y que se realicen dentro del territorio que conforma el PCC deberán ser en guadua y/o bambú; conforme a la reglamentación vigente contenida en las normas colombianas.</p>	SIN MODIFICACIONES

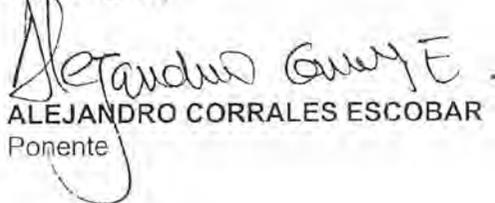
PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 16. Implementación de políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que fomenten el uso de la guadua y bambú.</b> Corresponde a Colciencias la definición de las políticas que fomenten la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el uso de la guadua y bambú tanto para la arquitectura como para otros usos industriales. Para lo cual promoverá semilleros de investigación en colegios y universidades que genere emprendimiento innovador y apropiación de los valores y atributos de la guadua como generador de empleo y desarrollo rural, y de los valores y servicios ambientales asociados al manejo sostenible que permita que estas y las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de la belleza escénica del paisaje.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p><b>Artículo 17.</b> Colciencias y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aunarán esfuerzos y voluntades con entidades privadas para que a través de Alianzas Público Privadas se cree un centro de investigación de desarrollo tecnológico e innovación de excelencia para la generación y difusión de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías, con el objeto de fortalecer el desarrollo productivo, aumentar la competitividad, agregar valor y potenciar el talento humano en los temas de guadua y bambú.</p>	<p><b>Artículo 17.</b> Colciencias y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aunarán esfuerzos y voluntades <b>con el sector privado para desarrollar programas establecidos por el Gobierno nacional enfocados en</b> la creación de un centro de investigación de desarrollo tecnológico e innovación de excelencia para la generación y difusión de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías, con el objeto de fortalecer el desarrollo productivo, aumentar la competitividad, agregar valor y potenciar el talento humano en los temas de guadua y bambú.</p>
<p><b>Artículo 18. Promoción.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán e implementarán una campaña nacional de difusión y comunicación para promover la siembra, aprovechamiento sostenible y uso de guadua y el bambú y sus beneficios ambientales, agrícolas e industriales.</p>	<p><b>Artículo 18. Promoción.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán e implementarán una campaña nacional de difusión y comunicación para promover la siembra, aprovechamiento sostenible y uso de guadua y el bambú y sus beneficios ambientales, agrícolas e industriales. <b>El plan de difusión destacará las bondades y servicios de la guadua y el bambú y los beneficios en la mitigación de efectos del cambio climático.</b></p>
<p><b>Artículo 19. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>

**VII. Proposición**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, *por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional*, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate.

Atentamente,

Atentamente,

  
**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
 Ponente

**TEXTO PARA PRIMER DEBATE DEL  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2018  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PRIMERA PARTE

OBJETO DE LA LEY

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en los diferentes sectores de la economía, tales como: industria, construcción, agroindustria y otros, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los efectos del cambio climático.

Artículo 2°. *Objetivos específicos.* La presente ley tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Estimular la producción de la guadua y bambú como un nuevo renglón económico del país, incentivando los diferentes eslabones de la cadena productiva.
2. Promover la sostenibilidad y aprovechamiento de guaduales y bambusales naturales y estimular las plantaciones comerciales de guadua y bambú.
3. Incentivar el manejo sostenible de la guadua y los bambúes con el propósito de mitigar los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas.
4. Incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación de productos y subproductos de guadua y bambú y la capacitación, para un mejor manejo, producción y aprovechamiento, y su contribución a la generación de empleos e ingresos agropecuarios y mejor calidad de vida de la población.
5. Conservar la guadua y Bambú como elemento importante de la identidad del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas con usos ancestrales.
6. Impulsar el desarrollo empresarial en el uso de la guadua y bambú de sectores como la construcción, la industria, la agroindustria y otros.

## SEGUNDA PARTE

### POLÍTICA DE CONSERVACIÓN, APROVECHAMIENTO Y USO

Artículo 3°. *Clasificación.* La guadua y el bambú son productos agrícolas, específicamente gramíneas gigantes de la familia Poaceae, que cumplen funciones en la mitigación de los efectos del cambio climático y en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones productoras. Para efectos de su conservación, aprovechamiento y uso, la guadua y bambú se clasifican así:

**Categoría 1. Guaduales y bambusales protectores naturales y/o plantados dentro de las áreas de protección.** Son aquellos ubicados dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros a la redonda de nacimientos permanentes de agua.

**Categoría 2. Guaduales naturales y/o plantados con carácter productor.** Son aquellos plantados y/o naturales por fuera de la faja inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros a la redonda de nacimientos permanentes de agua.

Parágrafo. Los guaduales y bambusales naturales en áreas protectoras (**Categoría 1**)

y aquellos plantados con carácter protector no podrán ser cortados a tala rasa, ni erradicados, ni disminuidos en su área de extensión; solo tendrán manejo para su preservación.

Artículo 4°. *Registro.* Los guaduales y bambusales categoría 1 en caso de intervención deberán contar con autorización expresa de la respectiva Corporación Autónoma Regional, siempre y cuando el área objeto de intervención supere las 10 hectáreas o que siendo un área inferior, se encuentre en zona protegida.

Los guaduales y bambusales plantados categoría 2 serán registrados ante el ICA de conformidad con las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán tratados como un cultivo agroforestal comercial de acuerdo con lo estipulado por dicho Ministerio.

Parágrafo 1°. Ningún registro tendrá costo, salvo para aquellos productores de guaduales y/o bambusales Categoría 4 cuyas plantaciones sean superiores a 50 hectáreas.

Parágrafo 2°. El Plan de Manejo a cargo de los productores de guaduales y/o bambusales deberá ser reglamentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 5°. *Incentivos.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la política de incentivos, de fomento, manejo y uso de guaduales y bambusales naturales y de plantaciones con fines comerciales con el propósito de diversificar la producción agropecuaria; reducir el impacto de la deforestación; contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, y generar alternativas de producción y desarrollo productivo en zonas productoras.

Parágrafo. Con el fin de fomentar la cultura de protección, manejo y uso sostenible de los guaduales naturales, los municipios establecerán incentivos de pago por servicios ambientales para proyectos productivos, con planes de manejo, que aprovechen guaduales y bambusales naturales con fines comerciales, dando prioridad para los productores de economía campesina y agricultura familiar.

Artículo 6°. *Movilización.* Para efectos de la movilización de los productos, solo requerirán permisos de movilización el aprovechamiento de los guaduales y bambusales de las categorías 1 y 2 que superen las diez (10) hectáreas, descritas en la presente ley, mediante Salvoconducto Único Nacional. Para el resto de material no se tendrá restricción de circulación.

Parágrafo. Si se trata de guadua seca proveniente de plantas de preservación que apliquen productos para el control fitosanitario, solo se requerirá remisión o factura.

Artículo 7°. *Importación de maquinaria.* Con el fin de promover el uso de guaduales y bambusales naturales y plantados en diferentes

sectores económicos, el Gobierno nacional reglamentará los criterios de importación de maquinaria que permita el desarrollo de procesos de valor agregado en toda la cadena productiva para reducir costos de producción, ser competitivos, mejorar el ingreso de los productores en el sector rural y el cumplimiento de los principios de la presente ley.

Parágrafo. La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará lo relacionado con las partidas arancelarias y demás requisitos necesarios para la importación de la maquinaria de que trata el presente artículo.

Artículo 8°. *La guadua y el bambú como elemento de cadena productiva.* Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inscripción de la guadua y bambú en la política de cadenas productivas de acuerdo con la Ley 811 de 2003. Esto para que se propicie el desarrollo integral de los eslabones de la cadena de valor, y los actores productivos e instituciones de apoyo tengan acceso a los instrumentos de política definidos por el Gobierno nacional para la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias.

Artículo 9°. Las instituciones financieras incluirán en sus planes de crédito y fomento los proyectos de siembra, manejo, aprovechamiento y uso en los diferentes sectores económicos de guaduales y bambusales. Igualmente, las compañías de seguros incluirán la guadua y bambú en sus planes de cubrimiento.

#### TERCERA PARTE

#### LA GUADUA Y BAMBÚ EN EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO Y EN ZONAS CON USOS ANCESTRALES

Artículo 10. *Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua y el bambú.* Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que los de otras zonas, que se traduzca en incentivar el uso de la guadua y el bambú, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso en la arquitectura rural y en la protección ambiental. Se integrarán contenidos sobre la materia en los diferentes niveles educativos.

Artículo 11. *Políticas de sistemas tradicionales de construcción con la guadua y el bambú.* El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Vivienda definirá la política de fomento a la arquitectura y sistemas tradicionales de construcción con guadua y bambú, que contribuya a recuperar los saberes tradicionales y las artes y oficios relacionados y que son propios de las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombianos, y de otras zonas con uso ancestral.

#### CUARTA PARTE

#### POLÍTICA AMBIENTAL, EDUCATIVA Y CULTURAL

Artículo 12. *Protección de cuencas, microcuencas, laderas y suelos.* Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la dirección y coordinación de los instrumentos que incentiven el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados para la protección de cuencas y microcuencas y recuperación de laderas y suelos degradados.

Artículo 13. *Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos.* Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales y/u organismos no gubernamentales y/o terceros interesados en la materia, la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático. En todo caso, las entidades mencionadas en el presente artículo podrán delegar las funciones aquí dispuestas en terceros que cuenten con las capacidades técnicas para desarrollarlo.

Las autoridades ambientales o quienes sean delegados por estas capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como, en los servicios ecosistémicos que prestan.

Parágrafo. El SENA incluirá en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre siembra, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.

Artículo 14. *Fortalecimiento de las competencias laborales en las zonas de producción de guadua y bambú.* En las regiones productoras de guadua y bambú, el Ministerio de Educación en cooperación con el SENA y las secretarías de educación, crearán y pondrán en marcha programas que reafirmen la importancia de la guadua y bambú para la mitigación del cambio climático, realce la defensa de los saberes tradicionales en su manejo y uso, y genere competencias laborales desde los colegios para promover el relevo generacional y la calificación del talento humano.

Artículo 15. *Fortalecimiento de las políticas de conservación, construcción y uso de la guadua y bambú.* Corresponde a los Ministerios de Cultura y al de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Vivienda

la definición de las políticas de fomento del desarrollo y uso industrial de la guadua y bambú en la construcción y en sistemas tradicionales de construcción, con especial atención al desarrollo de capacidades locales que permitan la apropiación de conocimientos, que recuperen las artes y oficios, en especial los tradicionales de las regiones productoras de guadua y bambú del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas donde haya uso ancestral.

Parágrafo. Por lo menos el 70% de las nuevas construcciones para viviendas rurales que hagan parte de los programas de gobierno y que se realicen dentro del territorio que conforma el PCC deberán ser en guadua y/o bambú; conforme a la reglamentación vigente contenida en las normas colombianas.

Artículo 16. *Implementación de políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que fomenten el uso de la guadua y bambú.* Corresponde a Colciencias la definición de las políticas que fomenten la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el uso de la guadua y bambú tanto para la arquitectura como para otros usos industriales. Para lo cual promoverá semilleros de investigación en colegios y universidades que genere emprendimiento innovador y apropiación de los valores y atributos de la guadua como generador de empleo y desarrollo rural, y de los valores y servicios ambientales asociados al manejo sostenible que permita que estas y las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de la belleza escénica del paisaje.

Artículo 17. Colciencias y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aunarán esfuerzos y voluntades **con el sector privado para desarrollar programas establecidos por el Gobierno nacional enfocados** en la creación de un centro de investigación de desarrollo tecnológico e innovación de excelencia para la generación y difusión de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías, con el objeto de fortalecer el desarrollo productivo, aumentar la competitividad, agregar valor y potenciar el talento humano en los temas de guadua y bambú.

Artículo 18. *Promoción.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán e implementarán una campaña nacional de difusión y comunicación para promover la siembra, aprovechamiento sostenible y uso de guadua y el bambú y sus beneficios ambientales, agrícolas e industriales. **El plan de**

**difusión destacará las bondades y servicios de la guadua y el bambú y los beneficios en la mitigación de efectos del cambio climático.**

Artículo 19. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2017 CÁMARA, 191 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., 9 de abril de 2019

Señor

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia en segundo debate al Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara, 191 de 2018 Senado, por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Alvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva del Senado de la República y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley del asunto.

Adjunto el documento en formato original, dos copias impresas y una copia en medio electrónico.

Cordialmente,



**CRISELDA LOBO SILVA (SANDRA RAMÍREZ)**  
Senadora de la República

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

En formulación pronunciada el 23 de abril de 1988, en La Chorrera (Amazonas), con motivo de la entrega del predio Putumayo a las comunidades indígenas por el entonces presidente de la República, doctor Virgilio Barco Vargas, se anunció la creación del Fondo Álvaro Ulcué

Chocué como un mecanismo gubernamental para facilitar el acceso de los indígenas a la educación superior, y como un reconocimiento a la vida, obra y muerte del Sacerdote Álvaro Ulcué Chocué.

Posteriormente, dentro de la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 1990, se creó este Fondo Álvaro Ulcué Chocué, adscrito al Icetex, con carácter de crédito para la educación, condonable<sup>1</sup>, como mecanismo para acoger a los miembros de los pueblos indígenas que realicen su formación profesional en la perspectiva de generar apoyos concretos a sus comunidades, procesos de desarrollo y autogestión.

Durante la administración del expresidente Ernesto Samper Pizano, se condensó la política de comunidades indígenas en el Conpes 2573 denominado “Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995-1998”.

En la actualidad, el Fondo está dirigido a estudiantes pertenecientes a las comunidades indígenas, con el propósito de facilitar su ingreso a programas técnicos, tecnológicos o de pregrado y posgrado presenciales, semipresenciales y a distancia en instituciones de Educación Superior que estén registradas ante el Ministerio de Educación Nacional a través de Sistema Nacional de Información de Instituciones de Educación Superior.

Por otro lado, recientemente en el país, los pueblos indígenas han logrado un impulso adicional a sus pretensiones históricas en el ámbito educativo al haber conseguido la firma del Decreto 1953 que hace operativo el derecho de los indígenas en el país al gobierno, la salud y la educación propia, derechos ya mencionados en la Constitución Política colombiana. Igualmente, por medio de este decreto, se dio la posibilidad de incluir a las instituciones de educación superior creadas por los pueblos indígenas al Sistema Nacional de Educación, facilitando la expedición de títulos universitarios reconocidos por el Estado por parte de estas universidades.

Como podemos, ver la política de comunidades indígenas tiene unos antecedentes que no se deben desconocer y que por el contrario se deben potencializar en un futuro inmediato.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El ingreso de estudiantes indígenas a las instituciones de educación superior ha sido lento

<sup>1</sup> El carácter de condonación se resume por cumplimiento con: 1. Prestación de servicios ante la Comunidad (trabajo comunitario), y 2. Culminación exitosa del programa financiado.

en Latinoamérica; en particular en Colombia, solo 2.7 por ciento de los indígenas con 18 años o más ha tenido acceso a este nivel formativo, y 30.2 por ciento no tiene ninguna educación formal (DANE, 2005); no obstante, los pueblos indígenas en el país han hecho de la educación una parte importante de sus plataformas de lucha y de reivindicación (Consejo Regional Indígena del Cauca, s/f). Así, pues, el Fondo Álvaro Ulcué Chocué ha sido producto de luchas históricas de los pueblos originarios de nuestro país, y ha beneficiado a miles de colombianos y colombianas pertenecientes a las comunidades indígenas con becas condonables para estudios en los niveles técnicos, tecnológicos, de pregrado y posgrados. Como se observa en el gráfico presentado a continuación, son más de 11.500 miembros de las comunidades indígenas que han sido beneficiados con el programa.

REGIÓN	Nº. DE BENEFICIARIOS ACTIVOS
CARIBE	5.280
PACÍFICA	2.938
ANDINA	1.702
DISTRITO CAPITAL	1.075
AMAZÓNICA	568
ORINOQUÍA	52
TOTAL GENERAL	11.615

Fuente: Vicepresidencia de Fondos en Administración ICETEX

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación en el artículo 7° de la Constitución Política de Colombia. Esta es una razón fundamental para el desarrollo legal que propone este proyecto: que los miembros de las comunidades indígenas del país tengan acceso a la educación técnica, tecnológica, profesional y de posgrado. Conforme al artículo 68 de la Carta Constitucional “los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”, por lo que es menester que ya, tras probar la eficiencia de este proyecto, que ha cobijado a más de 10.000<sup>2</sup> miembros de las comunidades indígenas, se fundamente como una política de Estado, y se asegure la continuidad del Fondo, y que no se deje a discreción de las políticas gubernamentales.

En este sentido, la Constitución colombiana no es una mera declaración política de principios sobre el respeto a la diversidad y a la pluralidad

<sup>2</sup> Informe de gestión del Icetex del año 2017 página 30.

étnica y cultural, por cuanto sus preceptos tienen eficacia normativa directa y vinculante.

### CONTEXTO LEGAL

El artículo 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas esboza que “los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación”, lo que es una razón especial para el desarrollo legal que propone este proyecto. Igualmente, el artículo 21 de la misma declaración expone que “los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”; derecho que puede verse desarrollado por medio de la aseguración jurídica al convertir al Fondo como una política de Estado.

Por otro lado, la Ley 21 de 1991, menciona que “los miembros de los pueblos indígenas deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los demás ciudadanos”, por lo que la instauración del Fondo como política de Estado permitiría disminuir el índice de desigualdad en el que se ven inmersas las comunidades.

De los honorables Senadores,

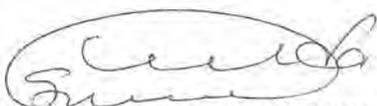


**CRISELDA LOBO SILVA (SANDRA RAMÍREZ)**  
Senadora de la República  
Ponente

### PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Honorable Plenaria del Senado dar Segundo debate al Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara, 191 de 2018 Senado, *por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**CRISELDA LOBO SILVA (SANDRA RAMÍREZ)**  
Senadora de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2017 CÁMARA, 191 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las Comunidades Indígenas, y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. Naturaleza.** Conviértase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué en política pública de Estado para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex.

**Artículo 2°. Objeto.** El Fondo Álvaro Ulcué Chocué tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades indígenas del país para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado (técnico, tecnológico y universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), los cabildos universitarios y la Red CIU, las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo, observando en todo caso, principios presupuestales como el de programación integral de manera que se aseguren y reconozcan al Icetex como administrador del fondo, los costos que demande para su operación y ejecución.

**Parágrafo transitorio.** La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

**Parágrafo transitorio.** Durante el proceso de reglamentación del Fondo Álvaro Ulcué se garantizará de manera ininterrumpida los procesos de convocatoria y asignación de recursos para los mismos, por cuenta del Icetex.

**Artículo 4°. Vigencia.** El presente proyecto de ley regirá desde su fecha de promulgación y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**CRISELDA LOBO SILVA (Sandra Ramírez)**  
Senadora de la República.  
Ponente.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 11 DE DICIEMBRE DE 2018, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2017 CÁMARA, 191 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Naturaleza.** Conviértase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué en política pública de Estado para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

**Artículo 2°. Objeto.** El Fondo Álvaro Ulcué Chocué tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades indígenas del país para realizar estudios de educación superior a nivel

de pregrado (técnico, tecnológico y universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), los cabildos universitarios y la Red CIU, las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo, observando en todo caso, principios presupuestales como el de programación integral de manera que se aseguren y reconozcan al Icetex como administrador del fondo, los costos que demande para su operación y ejecución.

**Parágrafo transitorio.** La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

**Parágrafo transitorio.** Durante el proceso de reglamentación del Fondo Álvaro Ulcué se garantizará de manera ininterrumpida los procesos de convocatoria y asignación de recursos para los mismos, por cuenta del Icetex.

**Artículo 4°. Vigencia.** El presente proyecto de ley regirá desde su fecha de promulgación y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá, D. C.,

**Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 93 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones.**

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate

en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 601 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> En el caso de propuestas legislativas similares a la que ahora nos ocupa, a saber: Proyecto de ley número 110 de 2017 (S), “*por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país, se dictan otras disposiciones*”, este Ministerio ya se había pronunciado mediante oficio número 201811400402611, de ahí que por mantener un mismo propósito resulta coherente retomar lo expresado en su momento.

## 1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que en su versión para discusión inicial está organizada en cinco artículos y su propósito es, como se deriva de su título, incentivar la donación de sangre. Es así como el artículo 1° señala que el objeto es “[...] *incentivar la donación de sangre en Colombia, brindando beneficios especiales para los empleados públicos, contratistas y trabajadores oficiales [...]*”, con el consecuente “[...] *derecho a no concurrir a su trabajo y a un día remunerado [...]*” definido de común acuerdo con el empleador.

Dichos incentivos podrán presentarse, igualmente, en las empresas del sector privado (artículo 2°).

Se aclara que el incentivo solo podrá hacerse valer dos veces al año (artículo 3°).

Por último, prevé que el Ministerio de Salud y Protección Social deberá reestructurar y diseñar el Banco Nacional de Sangre (artículo 4°).

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Algunos elementos de contexto. El altruismo en la donación.

El término sangre procede del latín *sanguis* en alusión a su suavidad<sup>2</sup>. En sentido biológico, la sangre es un tejido conectivo líquido “*generalmente de color rojo, que circula por las arterias y venas del cuerpo de los animales, se compone de una parte líquida o plasma y de células en suspensión: hematíes, leucocitos y plaquetas, y cuya función es distribuir oxígeno, nutrientes y otras sustancias a las células del organismo, y recoger de estas los productos de desecho*”<sup>3</sup>. Estas características han permitido encontrar en la sangre y sus componentes una capacidad terapéutica sin igual, al punto de haber sido incluida en la lista modelo de medicamentos esenciales desde el 2013<sup>4</sup>.

La posibilidad de disponer seguramente de ella se logró a partir de las investigaciones realizadas a comienzos del siglo XX. El médico argentino Luis Agote realizó, en 1914, la primera demostración pública de trasfusión de sangre en Buenos Aires evitando que la misma se coagulara. Durante la guerra civil española y luego en la segunda guerra mundial<sup>5</sup>, se extendió su uso como herramienta

propia a la prestación de servicios de salud, se organizó su distribución así como la política de promoción de la donación de sangre bien mediante incentivos, bien, de forma voluntaria, tema que es uno de los más relevantes actualmente, vale decir, la garantía de abastecimiento a cargo de los sistemas de salud. Esto dio lugar a la creación de asociaciones de donantes y al crecimiento de instituciones internacionales dedicadas a la salud de manera solidaria como la Cruz Roja o la Media Luna Roja.

Precisamente sobre la donación, si bien ciertos países han admitido la venta de sangre y su negociación, se advierte los riesgos que ello puede entrañar para el donante, “*pues por intereses económicos puede ocultar situaciones patológicas que pueden dañar su estado de salud en su condición de donante, o donar más frecuentemente de lo admitido, y violar los períodos de tiempo recomendados entre una u otra donación*”<sup>6</sup>. En general, la sangre remunerada produce resistencias y de hecho la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha destacado que “*la sangre de donantes altruistas es la más segura*”<sup>7</sup>. En 2013, la Organización alertaba sobre las donaciones de sangre remuneradas<sup>8</sup> y en 2017 ponía de presente la disponibilidad y seguridad de la sangre a nivel mundial, así:

- Cerca de la mitad de los 112,5 millones de unidades de sangre que se extraen en el mundo se donan en los países de altos ingresos, donde vive el 19% de la población del planeta.
- En los países de ingresos bajos, el 65% de las transfusiones de sangre se realizan a los niños menores de 5 años, mientras que en los países de ingresos altos los pacientes más transfundidos son los mayores de 65 años, con un 76% del total.
- La tasa de donación de sangre por cada 1.000 personas es de 32,1 en los países de ingresos altos, 14,9 en los de ingresos medios altos,

“La sangre como recurso terapéutico desde la donación voluntaria y su impacto científico social”. *Rev Ciencias Médicas* [online]. 2017, vol. 21, n.1 [citado 2017-12-27], pp. 13-24. Disponible en: <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1561-31942017000100005&Ing=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-31942017000100005&Ing=es&nrm=iso)>. ISSN1561-3194.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> En: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1498%3A2009-blood-from-heartsafest-blood&Itemid=1926&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1498%3A2009-blood-from-heartsafest-blood&Itemid=1926&lang=es) (11 .02.2019).

<sup>8</sup> Cfr: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2013/06/07/noticias/1370607914.html> (11.02.2019).

<sup>2</sup> Cfr: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=XCjG7b8> (11.02.2019).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Lista modelo de medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud. Edición 18. Ginebra 2013. En: <http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/mdex.html> (11.02.2019).

<sup>5</sup> Melians Abreu, Silvia María; Núñez López, Eloína; Esquivel Hernández. Mercedes y Padrino González, Ma-  
day.

7,8 en los de ingresos medios bajos y 4,6 en los de ingresos bajos.

- Entre 2008 y 2013 se registró un aumento de 10, 7 millones en las unidades de sangre donadas por donantes voluntarios no remunerados. En 74 países, este grupo de donantes suministró más del 90% de las unidades de sangre; sin embargo, en 71 países más del 50% del suministro de sangre lo aportaron familiares o allegados o donantes remunerados.
- Solo 51 de los 180 países que han presentado datos obtienen productos medicinales derivados del plasma mediante el fraccionamiento de plasma recogido en el propio país. Noventa y seis países importan todos sus productos medicinales derivados del plasma, en 17 países ninguno de estos productos fue utilizado durante el periodo objeto de este informe y 16 países no respondieron a esta pregunta<sup>9</sup>.

Estas cifras, contrastadas con la realidad nacional, permiten plantear énfasis en las políticas y el desarrollo de estrategias para el logro de un abastecimiento continuo de sangre en todo el territorio nacional y para todos los residentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, la OMS/OPS ha definido la obtención de la sangre humana y sus derivados como un objetivo prioritario de interés social y sanitario, considerando este producto biológico, como un bien de interés público y un recurso nacional<sup>10</sup>. De orden público (o bienestar general) porque nada puede superarlo, ni oponerse a él, y todos los sectores (público, privado, sociedad civil, ONG) deben atenerse al mismo. De interés nacional, porque la sangre humana es un bien irremplazable y necesario, cuya única fuente son las personas sanas y es fundamental para recuperar o mejorar la salud de la persona que la necesita. La característica de orden público e interés nacional se asocia fundamentalmente con la procedencia del bien, el ser humano y con la particularidad de que es un bien escaso que debe emplearse en condiciones de equidad y humanidad en el acceso.

Los productos sanguíneos<sup>11</sup> comparten características fundamentales con los

medicamentos: son sustancias biológicas utilizadas para tratar, mitigar o prevenir enfermedades, su procesamiento tiene como finalidad lograr la mayor pureza potencia y seguridad posibles, los estándares de calidad deben atender a condiciones de etiquetado y sistemas de información que garanticen la trazabilidad<sup>12</sup>.

Adicionalmente, la sangre es el insumo de partida para la obtención de medicamentos hemoderivados, también llamados productos biológicos. Desde luego, la sangre cuenta con peculiaridades particularmente relacionadas con su origen, con su carácter vector de infecciones y con su disponibilidad limitada, que la hacen diferente a los demás medicamentos, y en consecuencia demandan un régimen especial de regulación donde se preste especial atención a los principios éticos.

Así las cosas, la sangre y sus componentes – lábiles y estables– reúnen las condiciones para ser considerados como medicamentos<sup>13</sup> de origen biológico o productos biológicos por su alto uso en la terapéutica actual. Si bien es un medicamento o producto biológico, no está sujeto a registro sanitario dado su característico origen humano, y “*extra commercium*” –no sujeto a comercio– basado en el principio de inalienabilidad del cuerpo humano.

Ahora bien, entre nosotros, la donación de sangre es un acto libre, de disposición voluntaria y altruista, orientado hacia la repetición, que se realiza sin que medie la comercialización y el lucro, más bien debe estar basada en el argumento de autorregulación moral y solidaridad. En ese sentido, Colombia forma parte de la tradición de países en donde la donación es altruista, tal y como acontece con la donación de componentes anatómicos. Atendiendo a su importancia, la Ley 9 de 1979, por medio de la cual se expidió el régimen sanitario, dispone la regulación de “[...] *los establecimientos dedicados a la extracción, transfusión y conservación de sangre total o de sus fraccionados [...]*” (artículo 544).

En desarrollo de lo anterior, se expidió el Decreto 1571 de 1993 que en su artículo 4° establece:

**Artículo 4°.** La sangre humana solo podrá ser extraída y utilizada sin ánimo de lucro, con fines preventivos, terapéuticos, de diagnóstico en seres humanos o para investigaciones científicas.

2014.

<sup>12</sup> Harvey G. Should Blood Be an Essential Medicine? The New England Journal of Medicine 368; 3-2013.

<sup>13</sup> Valverde López *et al.* El concepto jurídico de la sangre y sus derivados desde la perspectiva del derecho comunitario y español. *Ars Pharmaceutica*, 40:3; 131-141, 1999.

<sup>9</sup> En: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs279/es/> (27.03.2018).

<sup>10</sup> Ley modelo sobre servicios de sangre. OMS.

<sup>11</sup> “Producto sanguíneo” se define como “cualquier sustancia terapéutica derivada de la sangre humana, como la sangre entera los componentes sanguíneos lábiles o los productos medicinales derivados del plasma”. Sangre y otros productos médicos de origen humano. Informe de la Secretaría. Consejo ejecutivo 136 Reunión. OMS

En 2007, el entonces Ministerio de la Protección Social adoptó la política nacional de sangre y desarrolló los temas de acceso y equidad, solidaridad, seguridad, contexto de la política y ejes de esta, estrategias y líneas de acción<sup>14</sup>. Se destaca dentro de las estrategias la creación de un Sistema Nacional de Sangre, la conformación de la red de donación y trasfusión, la promoción de la donación voluntaria, el uso de la sangre y los componentes sanguíneos, la educación y capacitación del talento humano y la investigación y desarrollo tecnológico<sup>15</sup>, aspecto que está en la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Igualmente, en virtud de lo previsto en el mencionado decreto, a través de la Resolución 901 de 1996 se adoptó el Manual de Normas Técnicas y de procedimiento para bancos de sangre, modificada por la Resolución 3212 de 2018

Además de la jurisprudencia sobre el particular<sup>16</sup>, la Ley 919 de 2004 ratifica el altruismo y penaliza las conductas que persiguen lucro cuando comercializan, trafican, compran o venden componentes anatómicos incluyendo la sangre.

De esta manera, la pregunta fundamental en este caso es si el establecimiento de un incentivo desvirtúa o no la gratuidad, como elemento fundamental de la donación y que es parte sustancial de nuestro sistema jurídico en la materia.

## **2.2. El incentivo como estrategia para ciertas conductas.**

A nivel normativo se ha previsto la existencia de incentivos para impulsar prácticas socialmente deseables. Así, en un caso controversial, en términos de objeción de conciencia, la Constitución prevé tal posibilidad para quienes presten el servicio militar obligatorio (artículo 216). En nuestro ordenamiento se han desarrollado privilegios de carácter tributario (por emplear personas con discapacidad, Ley 361 de 1997), protección al ambiente (Decreto 870 de 2017)<sup>17</sup>, respecto de personas que se encuentran en debilidad (deportistas, Ley 1389 de 2010)<sup>18</sup>,

por tener una virtud o mérito especial (becas a los mejores profesionales, Ley 1678 de 2013<sup>19</sup>), por las circunstancias especialmente difíciles de la prestación de un servicio (Ley 115 de 1994, en el caso de los docentes<sup>20</sup>), para ejercer el voto (Ley 403 de 1997)<sup>21</sup> o para la interposición de acciones especiales (la acción popular, por ejemplo)<sup>22</sup>, *inter alia*. En esa medida, los incentivos se deslindan de la prohibición de auxilios y donaciones (prevista en el artículo 355 constitucional) toda vez que:

[...] La Carta [...] por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella directamente considera dignas y merecedoras de apoyo [...] La Constitución aparte de permitir la concesión de incentivos o estímulos a las personas dedicadas a la creación o al desarrollo cultural, no determina la forma concreta que estos podrían revestir. Corresponde al Legislador, en el contexto de las políticas que en este campo considere conveniente dictar, definir el contorno y alcance concretos de los beneficios que en un momento dado pueden servir como instrumentos de desarrollo [...]<sup>23</sup>.

Como se puede observar, es factible que se adopten políticas tendientes a suscitar una conducta que se considera digna de promover en los individuos o en las empresas y en principio, las normas proyectadas tomarían como base ese aspecto propio a la libertad de configuración por parte del legislador.

Un tema aledaño que sufrió un debate constitucional fue el relativo a la norma de estímulos para los sufragantes contenido en la Ley 403 de 1997. La discusión se centró en el derecho a la igualdad en el tratamiento y que se haya plasmado en el interrogante en torno a la legitimidad de privilegiar a quien ejerza dicho derecho. En la Sentencia C-337 de 1997<sup>24</sup>, se efectuó un análisis en torno a la validez de tales incentivos en materia del voto, fuente de inspiración para el presente proyecto de ley y, en concreto, se aplicó el *test* de igualdad. Dicho juicio –conforme a la decisión en comento– y a lo

<sup>14</sup> Las bases del actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) establecen el compromiso del sector salud para la creación del Sistema Nacional de Sangre, el cual estará bajo la dirección y regulación del MSPS.

<sup>15</sup> *Cfr.* <https://www.invima.gov.co/politicas/177-politica-nacional-de-sangre.html> (27.03.2018).

<sup>16</sup> *Cfr.*, especialmente, Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017, M. P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia. C-421 de 2016, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-552 de 2016, M. P. Gloria Ortiz Delgado.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1218 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-152 de 1999, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

expuesto previamente desde la Sentencia C-022 de 1996<sup>25</sup> entraña lo que a continuación se describe:

[ ... ] 1. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.

2. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.

3. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

Como lo señaló la Corte en la providencia citada, *“el orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa por una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior. El primer paso no reviste mayor dificultad, como quiera que puede llevarse a cabo a partir del solo examen de los hechos sometidos a la decisión del juez constitucional. El segundo paso, por el contrario, requiere de una confrontación de los hechos con el texto constitucional, para establecer la validez del fin a la luz de los valores, principios y derechos consignados en este. Si el trato desigual persigue un objetivo, y este es constitucionalmente válido, el juez constitucional debe proceder al último paso del test, que examina la razonabilidad del trato diferenciado. Este es el punto más complejo de la evaluación, y su comprensión y aplicación satisfactoria dependen de un análisis (descomposición en partes) de su contenido”*.

En lo que respecta con el análisis de la proporcionalidad de la medida adoptada, se deben satisfacer tres requisitos adicionales, a saber:

- a) Los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido.
- b) Los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y,
- c) Los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes.

Es importante anotar, que si bien el *test* exige que el intérprete evalúe la necesidad del medio para el logro del fin perseguido, esta facultad no puede entenderse como una exclusión de la potestad plena del legislador para elegir entre diferentes alternativas las que, a su juicio, mejor satisfagan el fin propuesto. En otras palabras, si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar

que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo [...]”<sup>26</sup>.

De este modo, dentro de los incentivos que se establezcan, es preciso estudiar a fondo estos elementos, especialmente, en cuanto a la donación de sangre refiere, valorando el sentido del altruismo como un elemento fundamental. En concreto, al aplicar esta secuencia de razonamiento lógico, se encuentra que la medida no soporta este análisis constitucional, según lo siguiente:

- i) Es factible sustentar que existe un objetivo, explícito en el proyecto, consistente en la promoción de la donación que permite esta clase de tratamiento a quienes donen.
- ii) Incluso, es posible argumentar que constitucionalmente promueve el acceso a la salud de manera universal, en los términos del artículo 49 constitucional, modificado por el AL 02 de 2009.
- iii) No obstante, el juicio de proporcionalidad resulta más complejo pues, como se advierte, exige una ponderación de la medida.

Bajo esa perspectiva, se considera que la propuesta resultaría equívoca frente al propósito perseguido pues desvirtúa uno de los elementos básicos de la donación que es la gratuidad. El incentivo distorsiona el altruismo y la conducta pierde uno de los factores que la identifica y, en el juicio de ponderación, termina sacrificando el valor de seguridad de la sangre. Podría afirmarse que esa clase de incentivo elimina la donación como concepto.

A lo anterior se puede replicar que la iniciativa no obliga, para acceder al permiso remunerado, al realizar dicha práctica es indudable que esa situación puede incidir, definitivamente, en una decisión libre, máxime si se trata de una decisión sobre el cuerpo.

Como se desprende de lo anterior, el medio escogido no es el adecuado para obtener el objetivo que se persigue. Tampoco resulta necesario ni es proporcional.

Este aspecto se enfatizará en el siguiente apartado.

Ello no significa que el Estado no pueda adelantar campañas tendientes a garantizar la donación. El desarrollo de una cultura, entendida como una serie de prácticas cotidianas que se integran socialmente y a las cuales se les brinda un valor especial, es deseable y es lo que se ha venido realizando en varios escenarios en los que se compromete la salud pública individual o

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

colectiva, como parte de los derechos y deberes de las personas de que trata el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015. De este modo, es claro que un propósito como el que se impulsa no se agota con la expedición de normas tendientes a generar una conducta. Es imprescindible apelar a las formas en que actualmente se crean imaginarios, matrices mediáticas, con el fin de persuadir acerca de una determinada conducta.

Para traer a colación uno de los criterios más dinamizadores de conductas, el fenómeno publicitario incorpora una gama sofisticada de acciones, expresiones, palabras que, sin duda, alimentan el discurso y le dan visibilidad, a saber:

- La promoción de ciertos eventos de interés.
- La utilización de arquetipos sugeridos.
- La utilización de actores, deportistas o personas públicas de reconocido éxito o de figuración.
- La réplica de la información en diversos medios para lograr el efecto de redundancia del mensaje<sup>27</sup>.

Con las debidas especificidades, este Ministerio puede afirmar como uno de los logros más importantes para el estímulo de una conducta, el control del consumo del tabaco que se inició con la expedición de la Resolución 1956 de 2008 y se continuó con la expedición de la Ley 1335 de 2009. La estrategia, además de empoderar al ciudadano en el caso de los ambientes libres de humo, prohibió el componente publicitario, en sus diversas modalidades, generando una invisibilización. Igualmente, lo utilizó como un trasmisor del mensaje respecto de los efectos negativos del consumo de ese producto. Ahora bien, la cultura de donación supone unas acciones positivas que la diferencian de la estrategia de control del consumo del tabaco así como la conciencia del altruismo como un valor fundamental en la sociedad, potencializando el deber ciudadano de actuar solidariamente (artículo 95, numeral 2, de la Constitución Política).

En esa medida, ciertas investigaciones han resaltado algunos puntos o creencias sobre la donación de sangre que afectan esta práctica, como son la posibilidad de contraer una infección,

el temor a las agujas<sup>28</sup> o las condiciones en que se hace el procedimiento<sup>29</sup>.

Incluso se plantean convicciones religiosas que impedirían la donación, las cuales han generado debates jurídicos de alto calado que han llegado a ser considerados por la Corte Constitucional<sup>30</sup>. Todo ello debe ser reflexionado en el marco de campañas que promueve la donación.

### 2.3. Comentarios específicos al articulado.

Teniendo en cuenta lo que se viene tratando, se estima que la propuesta resultaría contraria a nuestro ordenamiento y además inconveniente. Esencialmente se contradicen los principios de voluntariedad y altruismo que se persiguen para evitar distorsiones que afecten a grupos vulnerables y que crean desconfianza en el sistema, así como inseguridad en los componentes sanguíneos suministrados.

- i) En relación con el artículo 1°, debe insistirse en que la donación de sangre es un acto libre y de disposición voluntaria y altruista, orientado hacia la repetición, que se realiza sin que medie la comercialización y el lucro; más bien debe estar basada en el poderoso argumento de autorregulación moral y solidaridad. De ahí que la existencia de incentivos específicos desvirtúa ese carácter.

Desde luego, la ponencia limita el beneficio a los empleados, trabajadores oficiales y contratistas. Este elemento no altera la situación planteada.

- ii) Además de lo ya indicado, otorgar un día de permiso laboral remunerado, tiene impactos económicos y sociales que deben ser evaluados previo a la emisión de este tipo de leyes. Sirva para ilustrar algunos de los efectos probables:

<sup>28</sup> Cruz Bermúdez, Harold Fabián; Moreno Collazos, Jorge Enrique; Angarita Fonseca, Adriana; Calderón Serrano, Claudia Yaneth; Martínez Fonseca, Silvia Inés; Restrepo, Mónica, “Imaginarios sociales de donantes voluntarios de sangre en un punto fijo de recolección”. Bogotá - Colombia, Investigaciones Andina, vol. 13, núm. 23, 2011, pp. 250-257, Fundación Universitaria del Área Andina, Pereira, Colombia.

<sup>29</sup> Gallego, Marta; Muñoz, Lorena; Cortés Buelvas, Armando, “Características socioculturales de los donantes y no donantes de sangre en Colombia”, Colombia Médica, vol. 31, núm. 3, 2000, pp. 99-109, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

<sup>30</sup> Un caso bastante difundido fue el de los testigos de Jehová. Vid., Corte Constitucional, Sentencias T-474 de 25 de septiembre de 1996, M. P. Fabio Morón Díaz; T-659 de 15 de agosto de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-471 de 10 de mayo de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-476 de 1° de septiembre de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>27</sup> García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México. 1995.

- Efecto desestimulante de la donación en las entidades. Al amparo de una norma como la que se propone, las entidades podrían negarse a desarrollar campañas de donación, pues los empleados tendrían derecho a ausentarse de manera remunerada, impactando la productividad de la empresa.
- Disminución en la frecuencia de donación. En términos generales, los hombres pueden donar 4 veces al año y las mujeres 3 veces al año. Como se ha dicho, la intención de la promoción de la donación está orientada a tener donantes seguros, y esto se logra mediante la donación habitual (repetida). Bajo los lineamientos del proyecto de ley *sub examine*, las personas podrían elegir donar solo el número de veces que merecen el beneficio otorgado, lo cual impactaría el suministro de sangre en cuanto a la disponibilidad de componentes sanguíneos.
- Aumento en la concurrencia a bancos de sangre por parte de personas que no cumplen los criterios de elegibilidad como donante de sangre, mediados por el estímulo propuesto, lo cual no necesariamente significa mejoramiento del sistema.
- Aumento en el descarte de componentes sanguíneos. En fechas específicas (ferias, festivos, etc.), tal y como ocurre en Uruguay con la Ley 16168 se aumenta la cantidad de personas que concurren a los bancos de sangre, esto implica riesgos de seguridad, pues las personas podrían mentir para donar, solo por obtener el beneficio propuesto. Ahora bien, si estas personas cumplen con los requisitos para ser donante, el inventario de componentes sanguíneos se aumenta de forma desproporcionada frente a la demanda, lo cual dada la corta vida útil de los componentes sanguíneos, aumentaría el desperdicio de los mismos por vencimientos.
- Se ha considerado que el caso uruguayo va en contra de la voluntariedad y contraviene la regulación de Mercosur en la materia. Paradójicamente y a pesar del incentivo, la medida no ha tenido el efecto esperado<sup>31</sup>.

Se resalta, además, que la norma alude a beneficios especiales (en plural) pero el único que

se percibe es el de otorgar un día y no concurrir al trabajo. En ese sentido, ningún beneficio o incentivo sería compatible con la gratuidad.

- iii) Adicionalmente, en lo que tiene que ver con el incentivo brindado a un contratista, se observa que un tratamiento de esta naturaleza cambia su carácter. En este punto es importante señalar que el contratista no tiene un vínculo laboral y, por ende, esta clase de prerrogativas le serían ajenas, sin perjuicio de enfatizar en el carácter altruista de la donación.
- iv) Así mismo, en el texto del artículo 2° se alude “[...] a *bancos de sangre oficiales* [...]”. Se entendería que el beneficio solo aplica para los donantes que acudan a bancos de sangre públicos. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente se tiene el 59.7% de bancos de sangre privados, lo cual representa el 70% de suministro de sangre para el país.
- v) Se plantean unas reflexiones finales que soportan la posición de este Ministerio:
  - Por una parte, el Sistema de sangre colombiano es referente en la región.
  - Actualmente, nuestro sistema enfrenta retos para mejorar el acceso efectivo a la sangre, mediante el mejoramiento de la cadena de distribución. Las cifras muestran que la actual cantidad de donaciones/año es suficiente para cubrir la demanda del país, sin embargo, se tienen casos de escasez de sangre por las negociaciones entre los actores, por dificultades en el transporte, y por acceso geográfico. Igualmente, las cifras sugieren que tenemos un importante descarte de componentes sanguíneos. Ello no obsta para desarrollar campañas de impulso a la donación.
  - Si bien se propone un beneficio “ajeno al dinero” este sería monetizable y representaría un tipo de remuneración al donante, tal y como lo expresa la exposición de motivos.
  - Sobre “los beneficios de donar sangre” es preciso indicar que ninguno de ellos cuenta con evidencia científica que los demuestre y soporte.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas el proyecto de ley devendría inconstitucional e inconveniente, por tanto, se solicita al Honorable Congreso de la República, respetuosamente, su archivo.

<sup>31</sup> Redacción *El Observador*, “Uruguay gasta más de US 10 millones por falta de donantes”, <https://www.elobservador.com.uy/uruguay-gasta-us-10-millones-cada-ano-falta-donantes-sangre-n924872> (12.02.2019).

Atentamente,



**JUAN PABLO URIBE RESTREPO**  
Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Salud y Protección Social.

**Refrendado por:** doctor *Juan Pablo Uribe Restrepo* - Ministro.

**Al Proyecto de ley número 93 de 2018 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** catorce (14) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** miércoles diez (10) de abril de 2019

**Hora:** 8:56 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 226 DE 2018 SENADO**

*por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**

Secretario de la Comisión Séptima del Senado

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Referencia:** concepto al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado.

Radicado 2019-ER-82896

Respetado doctor:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 226 de 2018, Senado, por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones”.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



**MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

**CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 226 DE 2018  
SENADO**

*por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones.*

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1, la iniciativa tiene por objeto la adopción del Código de Integridad del Servidor Público Colombiano, expedido por la Función Pública, para su implementación en todas las entidades del Estado a nivel nacional y territorial para los servidores públicos, contratistas y asesores.

**Motivación y justificación del proyecto**

Nos permitimos anotar de manera respetuosa que no se observa el concepto de impacto fiscal de las medidas en la exposición de motivos, de conformidad con la Constitución Política (artículos 150.21, 334) y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

**II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

1. Constitución Política de Colombia.
2. Ley 5ª de 1992.
3. Ley 819 de 2003.

4. Decreto 5012 de 2009.

### III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### a) Unidad de materia entre el epígrafe y el artículo 1°

El proyecto de ley señala en su epígrafe lo siguiente; “*por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones*”, mientras que el artículo 1° contiene el objeto de la iniciativa, en la cual se estipula la adopción del Código de Integridad en todas las entidades públicas. En este caso no se observa unidad de materia, puesto que el epígrafe no contempla la creación del Código y si bien el contenido no expresa las características o condiciones fundamentales de dicha regulación, sí hace alusión a su creación, adopción e implementación. Así entonces el epígrafe y el objeto de la iniciativa no cumplen con el principio de la unidad de materia.

Al respecto, la Constitución Política prevé en su artículo 169 que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y la Ley 5ª de 1992 en su artículo 193 reproduce la misma condición. Con relación a consonancia, en sentencia C-752 de 2015 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

*“Con todo, esta función de control judicial está delimitada por el hecho que el título de la ley no tiene un valor normativo, esto es, no conforma una regla de derecho autónoma y dirigida a predicar consecuencias jurídicas de la actuación del Estado o los particulares. En contrario, sus propósitos son exclusivamente interpretativos de la legislación que encabeza, esta sí de naturaleza normativa. Sobre este particular, la Corte ha reiterado que **“el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior”**”.* (Negritas son nuestras).

Además, el artículo 158 de la Constitución Política y el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 señalan que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles

las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Al respecto, dijo la Corte Constitucional en sentencia C-261 de 2015:

*“El artículo 158 de la Carta dispone que **‘todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella’**. De igual manera, el artículo 169 ibidem, establece que **‘el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido’**. De estos dos (2) preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. En virtud de este, las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere solo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvieron presentes desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso. Sobre el alcance del principio de unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada. En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material, y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable”.* (Negritas fuera de texto).

En virtud de lo expuesto, respetuosamente se sugiere valorar el principio de unidad de materia, según el cual el título del proyecto debe corresponder a su contenido como criterio de interpretación de las normas contenidas en el articulado, a la luz de la jurisprudencia citada.

Por otro lado, se considera necesario precisar dentro de la iniciativa la regulación básica en lo atinente al Código de Integridad, toda vez que resulta confusa la exposición del contenido de la propuesta. El texto normativo plantea la creación, adopción e implementación del Código en las entidades del Estado de manera general, contemplando una serie de medidas para tal fin, pero no establece el alcance imperativo de las disposiciones y sus efectos en el desarrollo y gestión administrativa.

#### b) Código de Integridad Valores del Servicio Público

Es pertinente tener en cuenta que el Código de Integridad Valores del Servicio Público ya ha sido diseñado y creado por el Departamento Administrativo de la Función Pública como instrumento de la Política de Integridad dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Gobierno nacional, en el cual se enuncian los valores que identifican a los servidores públicos (honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia)<sup>1</sup>. El Código de Integridad ha empezado a implementarse en las entidades públicas, como se constata en los documentos guías y en las políticas de integridad de los organismos administrativos. El Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 06559 del 19 de abril de 2008 ha adoptado y ratificado, entre otras, la Política de Integridad, Ética y Buen Gobierno.

Con base en lo anterior, se puede concluir que el Código de Integridad que representa el objeto de la iniciativa *sub examine*, tal como lo precisa el artículo 1°, ya ha sido expedido y se encuentra en etapa de implementación. Por lo tanto, es necesario revisar la pertinencia de tramitar el proyecto de ley desde esa perspectiva, por lo que esta Cartera recomienda evaluar la necesidad de autorizar la realización de estas actividades al ejecutivo por medio de una disposición de carácter legal.

### c) Impacto fiscal

De manera atenta consideramos necesario indicar que la presente iniciativa legislativa no incluye en la exposición de motivos lo relacionado con el impacto fiscal de las medidas a implementar. Al respecto, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte en sentencia C-502 de 2007 se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República.*

*También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado social de derecho –que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.*

Lo anterior, valga aclarar, en lo relacionado con los artículos del 2 al 6 del proyecto, dado que estos contienen una serie de medidas para implementar el Código de Integridad en las entidades, como mecanismos de control, campañas pedagógicas, estrategias de comunicación masivas, entre otras, que tienen un costo fiscal determinado.

### d) Funciones encomendadas al Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional tiene encomendadas las funciones consagradas en el Decreto 5012 de 2009, entre otras, las del artículo 2°, a saber:

*“2.1 Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.*

*2.2 Preparar y proponer los planes de desarrollo del sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país.*

*2.3 Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la*

<sup>1</sup> El Código se puede consultar en el siguiente enlace:  
[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1517414936\\_105d3c200c8f5183bb63fOea7de844fa.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1517414936_105d3c200c8f5183bb63fOea7de844fa.pdf).

*atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia.*

*2.4 Asesorar a los Departamentos, Municipios y Distritos en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiaridad, en los términos que define la ley [...]”.*

Es de anotar que el objeto del proyecto bajo estudio excede las funciones de este Ministerio, de conformidad con lo señalado, y por lo tanto, de manera atenta se permite mencionar que no es de su competencia pronunciarse frente a regulaciones específicas inherentes a la iniciativa y al sector de la Función Pública.

#### IV. RECOMENDACIONES

Así las cosas, este Ministerio de Educación Nacional, con base en las consideraciones jurídicas expuestas, se permite recomendar de manera respetuosa lo siguiente:

- Evaluar el objeto de la iniciativa, puesto que el Código de Integridad ya fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Tener en cuenta el principio de unidad de materia relacionado con el epígrafe o título del proyecto y su cuerpo normativo.
- Incluir un informe sobre el impacto fiscal de las medidas y las fuentes de ingresos adicionales para el financiamiento de dichos costos, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Educación Nacional.

**Refrendado por** doctora María Victoria Angulo González, Ministra.

**Al Proyecto de ley número 226 de 2018** Senado.

Título del Proyecto: *por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** seis (6) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado** Día miércoles diez (10) de abril de 2019.

**Hora:** 8:56 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

\* \* \*

#### CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 5 de abril de 2019

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** **Comentarios al Proyecto de ley número 102 de 2018**, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

Considerando el estado actual del trámite dispuesto para el Proyecto de ley número 102 de 2018, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos

comercializados en el país y se dictan otras disposiciones, encuentro pertinente presentarles a los honorables Senadores que integran la Comisión Séptima del Senado los comentarios del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), respecto de dicho proyecto.

El objeto de la ley que se espera expedir refiere a garantizar la no afectación del desarrollo físico, intelectual y en general la salud de las personas, en especial la de los niños y niñas colombianos por la presencia de plomo (Pb) en el ambiente, mediante la fijación de lineamientos generales que conlleven a prevenir la contaminación, intoxicación y enfermedades derivadas de la exposición al metal.

El artículo 6° del proyecto dispone:

*“Artículo 6°. De la investigación. Con el objeto de dar cumplimiento a la finalidad de la presente ley, Colciencias fomentará la realización de investigaciones de tecnologías limpias para la reducción y eliminación del plomo, el desarrollo y aplicación de las mismas (...).”*

En relación con el texto citado y con el ánimo de entregar desde la entidad que represento una visión técnica que aporte en la consecución de los objetivos que plantea el Proyecto de Ley, debo manifestar lo siguiente:

Los numerales 15 y 16 del artículo 7° de la Ley 1286 de 2009, le asignan a Colciencias las funciones de **“Definir y orientar líneas temáticas prioritarias y operativas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), para lo cual podrá modificar, suprimir o fusionar los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; crear nuevas estructuras sobre las diferentes áreas del conocimiento, definir su nombre, composición y funciones; dictar las reglas para su organización y diseñar las pautas para su incorporación en los planes de las entidades vinculadas con su ejecución”** y de **“Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal”**. (Subraya y negrilla por fuera del texto original de la norma).

De acuerdo con esta norma, Colciencias bajo su exclusiva calidad de ente rector del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, tiene la autonomía de integrar la ciencia, la tecnología y la innovación a los planes y programas de desarrollo económico y social del país, y de definir sus líneas temáticas y prioridades estratégicas en torno al Plan

Nacional de Desarrollo y en articulación con los actores de los diferentes sectores. Obedeciendo a un principio de planeación, que permita hacer una efectiva gestión de los recursos del presupuesto nacional y articular los esfuerzos de las diferentes entidades que componen el Sistema.

Por lo tanto, la imposición de cargas funcionales específicas a este departamento administrativo, relacionadas con el desarrollo de líneas de investigación concretas como lo propone el texto proyectado, podría resultar inconveniente, dado que no se cuenta con una fuente de financiación que expresamente respalde su implementación.

En relación con lo expuesto, respetuosamente sugerimos modificar el contenido del artículo citado, y en su lugar establecer una redacción conforme la cual Colciencias considerará fomentar las investigaciones específicas requeridas en el marco de los Planes Estratégicos de los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Siendo consecuentes con esta propuesta, se permitiría la presentación de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico por parte de la comunidad científica, que puedan aportar el conocimiento para el desarrollo de tecnologías limpias, la reducción o eliminación de plomo en materiales o compuestos, así como mayor conocimiento para el establecimiento de medidas de manejo adecuado y desarrollo sostenible.

En este sentido, Colciencias aportaría la experticia que tiene para desarrollar convocatorias públicas, recibiendo y evaluando los proyectos presentados, conformando la lista de proyectos a financiar y llevando a cabo la contratación requerida, así como el seguimiento al desarrollo de las investigaciones y la entrega de resultados y productos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En relación con lo manifestado, Colciencias en ejecución de los recursos financieros asignados por el Gobierno nacional para el desarrollo de una convocatoria anual de nuestra Dirección de Fomento a la Investigación, atiende temáticas amplias de varios programas nacionales, entre los que se tienen los programas de Ambiente, Biodiversidad y Hábitat, Geociencias, Básicas, Salud, Ciencias del Mar y Recursos Hidrobiológicos entre otros, en los que se han venido desarrollando líneas temáticas de investigación como son:

Tecnologías limpias

Química verde

Materiales avanzados y nuevos materiales

Procesos verdes de uso industrial

Tecnologías para la descontaminación marino-costera.

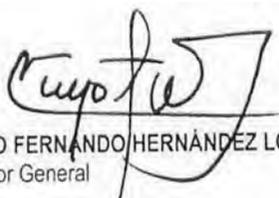
Uso eficiente de recursos naturales

Compuestos de origen natural para la aplicación o uso industrial

Salud ambiental

En los anteriores términos se espera haber presentado con suficiencia nuestra posición institucional frente al Proyecto de ley número 102 de 2018.

Cordialmente,



DIEGO FERNANDO HERNÁNDEZ LOSADA  
Director General

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

**Refrendado por:** doctor diego Fernando Hernández Losada, Director General.

**Al Proyecto de ley número:** 102 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado día:** miércoles diez (10) de abril de 2019.

Hora: 8:56 a.m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretaría Comisión Séptima

**CONCEPTO JURÍDICO DEL  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E  
INNOVACIÓN AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 114 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se regula el funcionamiento de los Biobancos con fines de investigación Biomédica y se dictan otras disposiciones.*

DFI

Bogotá, D.C., 22 de marzo de 2019

Honorable Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Comisión Primera del Senado

Carrera 7 N° 8-68 Of. 608-B

Bogotá, D.C.

**Asunto: Observaciones al Proyecto de ley número 114 de 2018, por medio del cual se regula el funcionamiento de los Biobancos con fines de investigación Biomédica y se dictan otras disposiciones.**

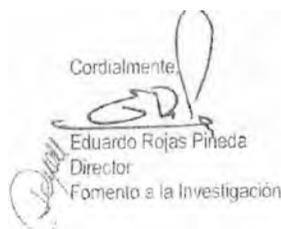
Honorable Senador:

Tenemos el gusto de presentar para su consideración, las siguientes observaciones al proyecto de ley del asunto.

Este documento es el resultado de una Mesa de trabajo conformada por instituciones como el Instituto Nacional de Salud (INS) de la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud del Ministerio de Salud y Protección Social, del Instituto Nacional de Cancerología, del Instituto Dermatológico Federico Lleras Acosta, del Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud (IDCBIS) de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Colciencias e investigadores de diversas universidades quienes participaron a título personal en esta Mesa de trabajo, la cual se conformó por iniciativa del Instituto Nacional de Salud (INS) y Colciencias, desde el pasado mes de enero. Vale la pena señalar que este análisis incluyó revisión de algunas reglamentaciones internacionales al respecto.

Resultado de la observación que estamos presentando, nos permitimos sugerir a usted, honorable Senador, la conformación de un equipo técnico para continuar trabajando en esta importante y necesaria iniciativa.

Cordialmente,



Cordialmente,  
Eduardo Rojas Pineda  
Director  
Fomento a la Investigación

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 114 DE 2018

*por medio del cual se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones*

**PARTE 1. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS GENERALES**

1. Revisar si el trámite del proyecto de ley debe ser el de una ley ordinaria o el de una ley estatutaria. La inquietud surge porque el proyecto de ley toca, directamente e indirectamente, aspectos de derechos fundamentales como la salud y la protección de datos personales.
2. Definir si el proyecto de ley pretende regular la constitución y funcionamiento de los biobancos de investigación biomédica o si por el contrario se trata de un proyecto que busca regular la investigación biomédica en general. Aunque el objeto del proyecto de ley (artículo 1º) se refiere exclusivamente al funcionamiento de los biobancos, el ámbito de aplicación (artículo 4º) incluye múltiples sujetos y objetos a los cuales se les aplicaría la ley. En ese sentido existe una discrepancia entre el objeto y el ámbito de aplicación. De todas formas, es necesario incluir las muestras de origen humano, animal (zoonosis), sus aislamientos relacionados con la salud humana y sus derivados en el objeto de la ley.
3. Se recomienda que el proyecto de ley incorpore una sección de principios que orienten el desarrollo de los distintos artículos del proyecto. Sería recomendable que dentro de los principios se incluya uno relacionado con la protección de datos personales y otro relacionado con el consentimiento informado.
4. Agrupar las distintas definiciones (artículo 2º) de acuerdo con su eje temático y no alfabéticamente. De esa manera es más fácil la lectura y la interpretación del proyecto. Por ejemplo, las siguientes definiciones podrían ser agrupadas:
  1. Asentimiento y consentimiento.
  2. Anonimización, codificación, disociación, etc.
5. Tener en cuenta que el proceso de consentimiento informado es distinto cuando se trata de comunidades. En ese sentido, sería ideal incluir la referencia a las comunidades en el proyecto, y adaptarlo para que queden plasmadas las particularidades y los requisitos especiales cuando se trata de investigación con comunidades étnicas. Tener en cuenta el consentimiento informado colectivo.
6. En lo relativo al consentimiento informado:
  - a) Incluir artículos relacionados con el consentimiento/asentimiento de niños, niñas y adolescentes.
  - b) Incluir artículos relacionados con el consentimiento de personas con alguna discapacidad. Incluir definiciones de discapacidad, según la ley y condiciones de cesión.
  - c) Incluir excepciones a la necesidad de consentimiento informado en casos específicos. Ejemplos:
    1. Cuando las muestras han sido anonimizadas irreversiblemente.
    2. Por motivo de salud pública.
    3. Las excepciones incluidas en la ley de hábeas data (Ley 1581 de 2012, artículo 10).
    - d) Al tratarse de personas fallecidas deberán consultarse los registros de voluntades anticipadas (Ley 1805 de 2016, 1733 de 2014 y Ley Estatutaria).
    - e) Establecer qué actuaciones se deben surtir ante el comité de ética en ausencia de consentimiento informado expreso.
    - f) Mirar si además del medio escrito, es posible dejar constancia del consentimiento informado por otros medios para los casos de personas que no sepan o puedan escribir. Por ejemplo: video, audio, huella.
    - g) Incluir en el contenido del consentimiento informado los posibles riesgos derivados del tratamiento de los datos personales.
7. En lo relativo a las sanciones que establece la ley, es importante determinar con claridad cuáles serían los supuestos de responsabilidad, quién impone las sanciones y el tipo de sanción.
8. Revisar la relación de este proyecto de ley con la Ley 1581 de 2012 de protección de datos personales.
  - a) Hay definiciones que podrían usarse en el proyecto de ley de biobancos.
  - b) Revisar las competencias en materia de protección de datos personales en relación con los biobancos.

## PARTE 2. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS ESPECÍFICAS

1. En el artículo primero se sugiere revisar el uso de la palabra “cesión” para que quede claro que la transferencia de las muestras no implica la transferencia de derechos de propiedad sobre las mismas.
2. Revisar qué término es preferible: sujeto fuente de las muestras o titular de los datos.
3. Revisar cómo incluir en la definición de muestras biológicas aquellas muestras de origen animal que tengan relación con la salud humana (zoonosis). Al parecer, la normativa internacional y comparada sobre biobancos e investigación biomédica no incluye este tipo de muestras, pero sería necesario que se incluyeran.
4. Quizás la definición de acuerdo de material es muy amplia. Sería recomendable que el acuerdo fuera entendido como un contrato. Adicionalmente, quizás sería bueno incluir en la definición no solo a las personas naturales y jurídicas sino también a otras figuras organizativas como *joint ventures*, consorcios, o uniones temporales. Por ejemplo, en el pasado varios centros de excelencia financiados por Colciencias no eran personas jurídicas sino consorcios o uniones temporales, ejemplos: Ciebreg, GEBIX, Cenivam, etc. Internacionalmente algunos proyectos colaborativos también se hacen entre consorcios. En este punto es importante la diferencia entre “acuerdo de transferencia de material biológico” con un “acuerdo de y transferencia de datos”.
5. Revisar definición de consentimiento informado.
6. Es necesario incluir definiciones de: dato genético, datos sensibles, aislamiento, producto derivado, los distintos tipos de muestras (por ejemplo, como en la ley de investigación biomédica de España). Ley Estatutaria 1581 de 2012 (artículo 5°): Declaración internacional de datos genéticos humanos de la Unesco, entre otros.
7. Es igualmente recomendable revisar la definición de biobanco. De igual manera, es necesario incluir explícitamente que los biobancos que tienen estudios multicéntricos (ej. Biobancos internacionales que tienen sede en Colombia) deben registrarse por la norma nacional.
8. En el proyecto es preferible usar el término datos en lugar de información. El término información hace referencia a algo que puede existir en potencia.
9. En lo relativo a la definición de bases de datos:
  - a) Mirar definición de la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos personales.
  - b) Aclarar si la definición incluye secuencias digitales de información genética, es decir, secuencias de ADN, ARN y proteínas y otros productos derivados.
10. Se sugiere que los aspectos relacionados con el funcionamiento de los biobancos se expongan en un documento reglamentario.
11. Se recomienda diferenciar roles y responsabilidades entre Registro de biobancos (INS), Regulación (Ministerio de Salud y Protección Social) e Inspección Vigilancia y Control (Invima).
12. En lo relativo a la gratuidad de la muestra, si bien es cierto que el sujeto fuente y el biobanco renuncian a cualquier tipo de remuneración o derecho de naturaleza económica, no es necesario que renuncie a otro tipo de beneficios (*benefit sharing*) como puede ser el acceso a medicamentos o test genéticos (individuo) y a los costos conexos (biobancos).
13. Sería recomendable que en los acuerdos de transferencia de material se incluyera una cláusula que permita la transferencia de tecnología a favor del biobanco nacional cedente, considerando que las reglamentaciones internacionales tienen en cuenta la transferencia tecnológica.
14. Revisar si los en los acuerdos de transferencia de material se puede realizar otro tipo de acuerdos o contratos de colaboración abierta.
15. Es necesario especificar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará los recursos para la implementación de la ley.
16. Las normas que se aplican al manejo de Bases de Datos deben ser rigurosamente aplicadas.

Cordialmente,

  
DEYANIRA DUQUE ORTIZ  
Asesora

Dirección de Fomento a la Investigación

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

**Refrendado por:** doctor Eduardo Rojas Pineda, Director Fomento a la Innovación.

**Al Proyecto de ley número:** 114 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio del cual se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** seis (6) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado,** día: miércoles diez (10) de abril de 2019.

Hora: 8:56 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
 Secretario Comisión Séptima

**CONTENIDO**

Gaceta número 222 - jueves 11 de abril de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 260 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones..... 1

PONENCIAS

Ponencia de primer debate y texto al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional ..... 6

Informe de Ponencia, texto propuesto y texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley número 104 de 2017 Cámara, 191 de 2018 Senado, por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones. .... 17

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, al Proyecto de ley número 93 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones..... 20

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado, por el cual se crea la Ley de Integridad del Servidor Público y se dictan otras disposiciones..... 27

Concepto jurídico del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación al Proyecto de ley número 102 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones..... 30

Concepto jurídico del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación al Proyecto de ley número 114 de 2018 Senado, por medio del cual se regula el funcionamiento de los Biobancos con fines de investigación Biomédica y se dictan otras disposiciones..... 32

