



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 729

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2019 SENADO

por medio del cual se prohíbe plásticos de un solo uso en áreas protegidas y otras zonas naturales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

1. Articulado

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la prohibición del uso y desecho de plásticos de un solo uso en áreas protegidas y territorios naturales como humedales, páramos, ríos, playas, bosques, parques y reservas naturales.

Artículo 2°. *Definición.* Los plásticos de un solo todos los que son utilizados una sola vez y luego son desechados; entre ellos están los pitillos, los envases de poliestireno (tecnopor), las bolsas comerciales de bodegas, mercados y supermercados, colillas de cigarrillos, botellas de plástico, tapas de botellas de plástico, empaques de comida.

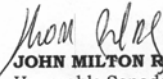
Se califican de un solo uso debido a que se limitan al transporte de un producto o alimento, consumo de bebidas o comidas porque luego son eliminados como parte de los residuos sólidos.

Artículo 3°. Se prohíbe el uso y desecho de plásticos de un solo uso en áreas protegidas y territorios naturales como humedales, páramos, ríos, playas, bosques, parques y reservas naturales; con el fin de mitigar de forma significativa y directa el impacto de la contaminación que amenaza a estos ecosistemas.


Artículo 4°. La violación a dicha ley conllevará sanciones pedagógicas, económicas y legales serán

reguladas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en busca de la protección del medio ambiente.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente proyecto legislativo regirá a partir de los tres años siguientes a su promulgación, con el propósito de implementar y desarrollar la respectiva estrategia pedagógica de sensibilización, concientización en protección de medio ambiente y estudios de impacto económico.


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto la prohibición del uso y desecho de plásticos de un solo uso en áreas protegidas y territorios naturales como humedales, páramos, ríos, playas, bosques, parques y reservas naturales; con el fin de mitigar de forma significativa y directa el impacto de la contaminación que amenaza a estos ecosistemas, a causa de la eliminación insostenible de productos plásticos.

Este tipo de contaminantes tardan entre 150 y 1.000 años para degradarse y son unos de los principales agentes a los que se asocia

la degradación de la vida submarina y de los ecosistemas terrestres; el cambio climático y la amenaza que enfrentan cientos de especies en el mundo.

Por lo que este proyecto busca reducir significativamente el daño que causan estos plásticos al medio ambiente, en línea con el compromiso mundial liderado por Naciones Unidas (ONU) para disminuir el uso de los plásticos. De acuerdo con las estimaciones de la ONU, cada minuto se compran un millón de botellas de plástico y, al año, se usan 500.000 millones de bolsas. Casi una tercera parte de todos los envases de plástico salen de los sistemas de alcantarillado y ocho millones de toneladas acaban en los océanos cada año, amenazando a la vida marina.

Se debe mencionar que, en la cuarta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se clausuró el pasado mes de marzo de 2019 en Nairobi, algunos países como Estados Unidos, Arabia Saudita y Cuba se sumaron a la reducción significativa del plástico en 2030, teniendo en cuenta que se requiere trabajar con el sector privado para encontrar alternativas asequibles y respetuosas con el medio ambiente, para llegar en un futuro a la eliminación total de este material.

Según la ONG Greenpeace, en Colombia se consumen 1.250.000 toneladas de plástico por año y la situación es tan grave que el 56% de los plásticos que se utilizan en el país son de uso único y luego terminan en la basura. Según la Procuraduría, cada colombiano desecha 24 kilos de plástico anualmente, y estos contaminantes no solo invaden las ciudades sino que terminan en los mares, ríos, manglares y otros ecosistemas que incluso hacen parte de reservas naturales y parques nacionales.

Adicionalmente, la Procuraduría reveló que frente a la cantidad de plástico que desecha cada persona, el porcentaje del reciclaje solo alcanza al 7%, por lo que el restante 93% es el que termina en ríos, bosques, mares y zonas naturales.

Tan solo en el caso del río Magdalena, uno de los más importantes de Colombia y uno de los más grandes del mundo, ocupa el puesto 15 a nivel global en contaminación, por los desechos que vierte en los océanos: más de 10.000 animales marinos y más de 1.000.000 de aves mueren precisamente por cuenta de este agente.

Los territorios más afectados por esta problemática en el país, en su mayoría hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tanto de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local, por lo que se precisa urgente tomar medidas

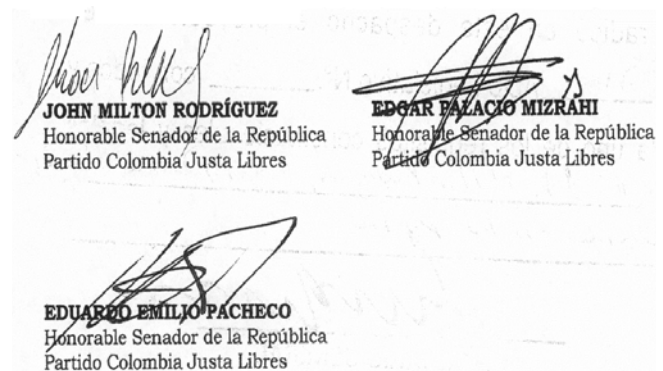
contundentes frente a la contaminación ambiental que enfrentan estos territorios.

También se debe tener en cuenta que, la gran mayoría de las emergencias ambientales que Colombia ha tenido que enfrentar en los últimos años, han sido causadas por el impacto de la contaminación. Ya no solamente hablamos de fenómenos naturales, sino también antrópicos, o una combinación de ambos, es decir de desastres como incendios forestales, la deforestación, derrumbes e inundaciones que el mismo ser humano está causando. Por lo que la prohibición del uso y desecho de plásticos en territorios naturales y Áreas Protegidas, también favorece la gestión del riesgo de desastres.

En el mundo, países como Francia ya se han sumado a la lucha contra la contaminación al medio ambiente, con la prohibición de los plásticos de un solo uso desde 2020, de la mano de una estrategia que incentiva la cultura del reciclaje.

En conclusión, esta iniciativa se fundamenta en la reducción de la contaminación por plásticos de un solo uso, especialmente en Áreas Protegidas y territorios naturales vulnerables. Esto alineado con el compromiso mundial frente a esta causa y los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030 de la ONU, la efectiva gestión del riesgo para la prevención de desastres y la necesidad de trabajar con el sector privado para encontrar alternativas asequibles y respetuosas con el medio ambiente, para llegar en un futuro a la eliminación total de este material, esto sin dejar de proteger nuestros ecosistemas.

De los honorables Congresistas,



JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 71 de 2019 Senado, *por medio del cual se prohíbe plásticos de un solo uso en áreas protegidas y otras zonas naturales*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada

iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Palacio Mizrahi*. 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

Julio 31 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2019
SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Grados obligatorios.* Modifíquese el artículo 17 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 17. Grados obligatorios. *El nivel de educación preescolar comprende cómo mínimo 3 grados obligatorios en los establecimientos educativos estatales y privados para niños menores de 6 años de edad.*

Parágrafo 1°.

Las instituciones educativas estatales del país tendrán un plazo de (3) tres años, a partir de la entrada en vigencia de la presente modificación, para garantizar la prestación del servicio de los tres niveles de educación preescolar señalados en el presente artículo.

Parágrafo 2°.

Las instituciones educativas privadas que no ofrecen como mínimo tres grados de educación preescolar, tendrán un plazo de (3) tres años, a

partir de la entrada en vigencia de la presente modificación, para ofrecerlos, sin perjuicio del derecho que tiene los padres de educar a sus hijos.

Parágrafo 3°.

Las instituciones educativas privadas que no cuenten con educación preescolar, deberán garantizar que los niños al ingresar a grado primero hayan cursado como mínimo tres grados de educación preescolar.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica en lo pertinente la Ley 115 de 1994 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto de la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 17 de la Ley 115 de 1994, estableciendo la obligatoriedad de la prestación del servicio de educación preescolar en las instituciones oficiales a tres años.

Como justificación es preciso indicar que es por todos conocido que los primeros años de vida son fundamentales y determinantes para un adecuado y sano crecimiento y desarrollo de los niños en su vida posterior, razón por la cual el Gobierno colombiano ha realizado ingentes esfuerzos por garantizar no solo una adecuada alimentación a los niños que se encuentran escolarizados en entidades estatales o privadas, sino que ha previsto y diseñado estrategias y materiales escritos que orientan a los prestadores de estos servicios de asistencia y educación para que atiendan integralmente a los niños y niñas que tiene bajo su responsabilidad.

Uno de los principales y más potentes generadores de crecimiento y desarrollo social es la educación. Es por ello que para complementar el trabajo que ya viene realizando el Estado para brindar alimentación y unas condiciones de vida dignas a todos los niños institucionalizados, es fundamental comenzar a ampliar la base de escolaridad preescolar.

En tal sentido Cecilia Cardemil y Marcela Román, docentes del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Universidad Alberto

Hurtado (Chile), retomando lo expuesto por la Unesco, Unicef y otros autores, señalan que:

“La evidencia aportada desde la biología, la psicología y la propia educación no deja dudas respecto de la importancia de una adecuada estimulación temprana para el desarrollo cognitivo y sociocultural de la infancia. Así, los apoyos y espacios formativos dados a los niños y niñas durante los primeros años, permitirán (o no) que ellos desarrollen sus talentos, aptitudes y capacidades futuras. Debido a ello no resulta ni sorprendente ni casual, que la asistencia a la Educación Infantil sea una variable de alta significación en la explicación del éxito escolar en los primeros años de Educación Básica. Los niños(as) que han accedido a una educación en la etapa Preescolar, llegan mejor preparados para enfrentar los procesos y desafíos escolares que supone la etapa obligatoria y el sistema formal, que aquellos que no han pasado por dicha experiencia (Ramey y Ramey, 1999; Román y Murillo, 2010; Unesco, 2007; Unicef, 2000; Young, 2002)”.

Igualmente Rolla y Vinadeneira (2006) señalan que *“La educación preescolar es parte importante del camino hacia un mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación. Además, hay bases suficientes para afirmar que una mayor igualdad de oportunidades educacionales para las poblaciones en desventaja pasa por mejorar el acceso a la educación preescolar de calidad”.*

Como lo señalan Rolla y Vinadeneira, no basta con tener educación preescolar, sino que la misma solo trasciende e impacta de manera positiva si la misma es de calidad:

“Sin duda, la educación preescolar de calidad es un elemento que puede potenciar el desarrollo socio afectivo y cognitivo de un niño entre 2 y 5 años. Asimismo, fomentar el cuidado parental y no parental de calidad de los niños de menos de 2 años tendrá un impacto importante en el desarrollo de estos últimos en el hogar. Los efectos positivos de la educación preescolar son aún mayores en alumnos que viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, cuando la calidad del servicio decrece, el impacto puede ser negativo. Es decir, una educación preescolar de mala calidad puede ser dañina para el alumno. Lamentablemente, en general, las poblaciones más desventajadas tienden a recibir una atención preescolar de menor calidad”.

Una educación preescolar de calidad podría aportar una mejoría importante en las oportunidades de menores entre 2 y 5 años provenientes de sectores socioeconómicos en desventaja (...). Sin embargo, para optimizar los niveles de aprendizaje de los niños será necesario

crear las condiciones y velar de manera explícita, concreta y continua por el cumplimiento de ciertos criterios de calidad.

Es decir, no basta con garantizar una educación inicial desde más temprana edad, de manera paralela se debe garantizar la calidad de la misma para obtener los impactos esperados.

Ahora bien, Colombia, en 1994 en la ley general de educación, definió un solo grado de obligatoriedad para la educación preescolar; sin embargo, 24 años después no ha dado el paso de ampliar esta obligatoriedad. Como lo plantea el SITEAL (Sistema de tendencias educativas en América Latina) en el *Resumen Estadístico Comentado Escolarización y Primera Infancia América Latina, 2000-2013*:

“Existe un consenso generalizado en torno a la importancia de la educación durante la primera infancia. Actualmente, la mayoría de los países de la región, a través de diferentes tipos de legislación, establecieron la obligatoriedad de al menos el último año del nivel inicial.

De este modo, en Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana todos los niños de 5 años de edad tienen garantizado el derecho a la educación desde el plano formal.

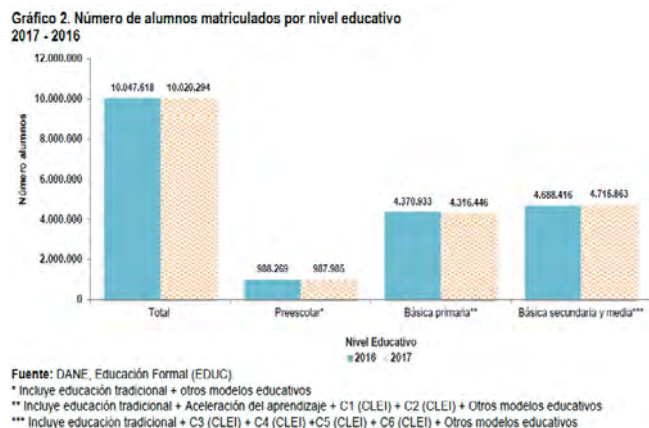
Otros países, como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, ampliaron la obligatoriedad a dos años de educación inicial.

Finalmente, algunos países de la región como Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela fueron incluso un paso más adelante, incrementando la obligatoriedad de la escolarización inicial a tres años de duración”.

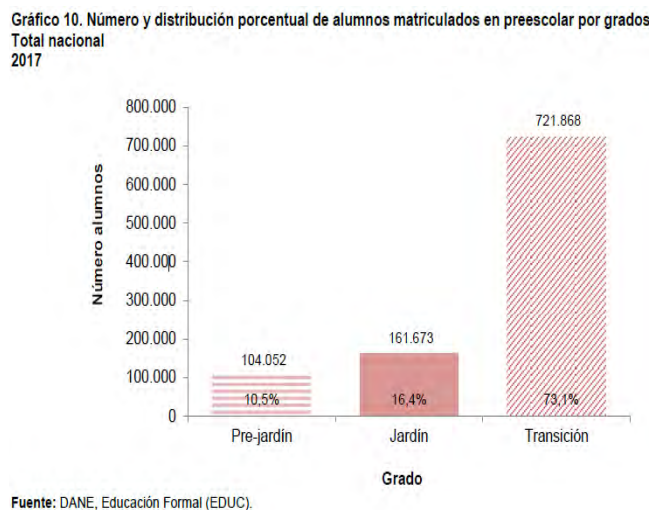
De acuerdo al documento *Anexo Contexto externo e interno del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* y retomando las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) *“en 2014 la población colombiana ascendía a 47.661.787 habitantes, de los cuales 24.130.117 (50,6%) son mujeres y 23.531.670 (49,4%) hombres¹. De estos, 15.493.017 corresponden a niñas, niños y adolescentes, es decir, el 34,3% del total de la población colombiana. Específicamente, la población en primera infancia (de 0 a 5 años) es de 5.162.488 lo que representa el 10,8% de los habitantes y la de las niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 es de 10.330.529 personas (21,7% del total de la población)”.*

¹ DANE. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo y edades simples de 0 a 26 años. Disponible electrónicamente en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

Sin embargo, como se puede observar en el siguiente gráfico, la población escolarizada en el nivel preescolar apenas llega a 987.985 niños en 2017 de acuerdo con información presentada en el boletín técnico del DANE publicado el 28 de mayo de 2018.



De manera particular al mirar la distribución específica de los estudiantes escolarizados en los tres primeros grados, se encuentra que, dada la obligatoriedad de un solo grado de educación preescolar, lleva a que sea transición la que tenga 721.868 niños matriculados lo cual equivale al 73% del total de matriculados; en este sentido, si se tuviese una la obligatoriedad de la educación en los grados de pre-jardín y jardín, se podría estar hablando de la inclusión de alrededor de un millón de nuevos niños al sistema educativo formal, lo cual tendría un gran impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.



MARCO NORMATIVO

Que de acuerdo con la **Ley 1098 de 2006** Código de la Infancia y la Adolescencia el cual enmarca la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes, se reconoce el derecho al desarrollo integral en la primera infancia (**Artículo 29**): “la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años. Son derechos impostergables de la

primera infancia: la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Que de igual forma en el Plan Decenal de Educación, se priorizó el desarrollo infantil y la educación inicial. Allí se definió como una necesidad impostergable el garantizar la atención integral a los niños y niñas menores de seis años; asumiéndolo como un propósito intersectorial e intercultural en el que el sistema educativo articule las instancias del orden nacional, regional y local.

Que la educación a los niños y niñas menores de cinco años se viene adelantando por medio de alianzas intersectoriales. Una de ellas es el convenio interadministrativo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que garantiza la integralidad en la atención a 400.000 niños y niñas menores de cinco años pertenecientes a los niveles uno y dos del Sisbén. Esta atención se brinda por medio de tres modalidades que buscan responder de manera diferencial a las necesidades de los niños y sus familias: fortaleciendo los procesos que vienen realizándose en los escenarios comunitarios, abriendo espacios en el sector urbano y realizando un esfuerzo especial en el sector rural donde no hay ningún tipo de atención para estos niños y niñas. (MEN, 2017).

Que la primera infancia es el periodo propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales. El desarrollo educativo en esta etapa influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción académica. La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria.

Que los artículos **17 y 18 de la Ley 115 de 1994** establecen que el nivel preescolar comprende como mínimo un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad.

De igual forma que el nivel de educación preescolar de tres grados se generalizará en instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio, de acuerdo con la programación que determinen las entidades territoriales en sus respectivos planes de desarrollo.

Por tanto se hace necesario que la atención de pre-jardín y jardín se brinde en las escuelas del sector oficial con el objetivo de cumplir con el principio de la integralidad en la atención,

que dictamina el Código de la Infancia y la Adolescencia, garantizando una atención que asegure los derechos de los niños y niñas, dado que se hace necesario reconocer que los menores de cinco años requieren propuestas de atención que satisfagan sus necesidades y respeten sus ritmos (de sueño, de alimentación y de juego). Esto preferiblemente involucra entornos mucho más flexibles en las IE públicos con personas especializadas para la atención de los niños y niñas.

IMPACTO FISCAL

El programa tendrá un impacto gradual a partir de la vigencia del año 2020. En esta primera etapa se atenderán un millón de niños y niñas para lo cual el Estado asegurará a través del Ministerio de Educación Nacional y el ICBF el giro de 2.6 billones de pesos distribuidos a los planteles oficiales educativos que oferten la atención de la población infantil entre 0 y 5 años.

En el año 2021 la cobertura ascenderá a un millón quinientos mil niños y niñas con un costo estimado de 3.8 billones de pesos que deberán incluirse en el proyecto de presupuesto general de la nación para la respectiva vigencia.

Para el año 2022 la cobertura total cercana a dos millones doscientos mil niños y niñas será atendida por las instituciones públicas con un costo estimado de 5.5 billones de pesos recursos que deberán asegurarse en el proyecto de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente.

Al final, la inversión que se haga en la primera infancia es la más rentable que pueda hacer una sociedad: repercute en un menor gasto social a largo plazo y según el Nobel de Economía de 2000, James Heckman, por cada dólar invertido en educación inicial y preescolar retornan 8 dólares.

1. Articulado


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 72 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H. Sres. John Milton Rodríguez, Edgar Palacio Mizrahi,
Eduardo Emilio Pacheco.


 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacio Mizrahi*. 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

Julio 31 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2019
SENADO

por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

1. Articulado

Artículo 1º. Fortalecimiento Familiar. Crear el Centro de Atención Familiar (CAF) que permita promover el servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten dificultades en sus dinámicas de relaciones, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta y promoción a través de los centros zonales de ICBF en

articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias.

El Centro de Atención Familiar (CAF) estará encargado de:

1. Difundir e impartir en todas las zonas del país, principios y valores para el fortalecimiento de las relaciones familiares.
2. Crear programas nacionales de fortalecimiento a la institución familiar
3. Recibir y dar traslado, de ser necesario, a las entidades competentes, de los asuntos que requieran intervención de estas debido a sus funciones institucionales.
4. Servir como órgano consultivo en atención y prevención de la estrategia PRO (Prevención, Reconciliación y Orientación) de familia a nivel nacional.
5. Servir como órgano de asesoría y apoyo de las instituciones educativas para las temáticas de las escuelas para padres y madres del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 2°. El Centro de Atención Familiar implementará la estrategia PRO (Prevención, Reconciliación y Orientación), que cumplirá con los siguientes objetivos:

- **Prevención.** La prevención será eje fundamental del proyecto, al igual que la restauración de los lazos y las relaciones familiares por encima del odio y la rencilla a través de programas de ayuda familiar con expertos en diferentes áreas.
- **Reconciliación.** El eje fundamental se basa en la impartición y enseñanza de principios y valores como base de toda relación familiar. En nuestro país se hace necesario volver la mirada hacia el fortalecimiento en el ser humano en la enseñanza de los cimientos morales y éticos que deben sustentar toda sociedad: respeto, amor, cuidado, protección, responsabilidad, fidelidad, carácter, entre otros.
- **Orientación** para las familias hacia un modelo funcional y duradero, trabajando en brindar las herramientas para mantener un **equilibrio** en las relaciones que se derivan de los vínculos familiares.

Artículo 3°. Garantizar el cumplimiento de los objetivos del CAF, implementando tres ejes básicos:


1. La descentralización departamental de la protección a la familia.
2. La coordinación unificada de todas las dependencias internas que hagan parte del CAF.


3. La transversalidad de las funciones del Centro de Atención Familiar con las diferentes entidades, organismos y organizaciones que hagan parte del CAF.


Artículo 4°. Serán de especial importancia las Casas de Atención Familiar a través de los centros zonales del ICBF con espacios de participación en su contexto más inmediato, para la enseñanza y fortalecimiento para el desarrollo de relaciones familiares, así como de atención básica y recepción de casos para reorientación basados en talleres de la estrategia PRO con programas de disminución de las cifras de aborto, consumo de drogas psicoactivas, embarazos en adolescentes, suicidio, violencia intrafamiliar, y todas aquellas temáticas necesarias para atender el fortalecimiento familiar y que puedan ser difundidos en espacios gratuitos de los programas de gobierno en los diferentes medios de comunicación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


CARLOS EDUARDO ACOSTA
 Honorable Representante a la Cámara
 Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO. Crear el Centro de Atención Familiar (CAF) que permita promover el servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten dificultades en sus dinámicas de relaciones, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta y promoción a través de los centros zonales de ICBF en articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del gobierno nacional según sus competencias.

JUSTIFICACIÓN. La familia constituye el núcleo fundamental de la sociedad según el artículo 42 de la Constitución Política colombiana. En ese sentido la labor de protegerla y fortalecerla, así como de ampararla como institución básica de la sociedad, es un deber constitucional del Estado. No obstante lo anterior, el reconocimiento de la familia como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad, se ha visto debilitada y amenazada en algunas de sus manifestaciones, como lo es el matrimonio, debido a diversos fenómenos sociales, entre las que se destacan: el olvido de la enseñanza y puesta en práctica de los

principios y valores al interno de la familia, menos matrimonios y más divorcios, cifras alarmantes en materia de suicidio infantil y juvenil, infidelidad, violencia intrafamiliar, entre otros.

Es así evidente la clara necesidad que vive nuestro país de fortalecer la institución familiar como núcleo fundamental para la construcción de comunidades y de tejido social. Ninguna de estas dos últimas figuras recién nombradas, esto es: comunidades y sociedad, pueden perdurar en el tiempo, sin la sólida base que brinda la protección y el fortalecimiento de la familia.

En múltiples sentencias la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la familia como institución.

En Sentencia C-098 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte estudiaba la inconstitucionalidad contra el artículo 1° y el literal a del artículo 2° de la Ley 54 de 1990, por la cual se definen las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, en dicha providencia el Alto Tribunal manifestó que la familia natural, está conformada por un hombre y una mujer que se unen por voluntad responsable y que la misma es objeto de expreso reconocimiento constitucional que se concreta en su protección integral por parte del Estado y la sociedad.

Por su parte en sentencia T-586 de 1999 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, se puntualizó sobre la importancia de la familia en los siguientes términos:

La familia es, más que una entre muchas formas de asociación, aquella reconocida por el Estado, sin discriminación alguna, como la institución básica de esta sociedad. A diferencia de las otras formas de asociación, la familia no es apenas un ente ficticio de cuyo origen contractual, o afiliación posterior, se desprenden para las personas que la conforman derechos y obligaciones; para empezar, es la institución básica de la organización social en todas las culturas presentes en el territorio nacional.

De todos estos apartes jurisprudenciales se logra vislumbrar la importancia que se le ha dado a la familia, y el hecho de cómo al interno de ella es que se desarrollan aspectos fundamentales para la vida del ser humano, como son: la compañía, el sustento, el consejo, la enseñanza de principios y valores, la protección, entre otros.

Según Henao (2013), en su obra “Panorama del Derecho Constitucional Colombiano” la consagración constitucional de la familia prevé algunos aspectos como los siguientes:

La familia, reconocida y amparada, por el Estado como la institución básica o núcleo fundamental de la sociedad (artículos 5° y 42), es objeto de un prolijo ensayo de contenido naturalista, sociológico, ético y civil que, convirtiendo en norma jurídica, alude a que se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla; a la inviolabilidad de la honra, la dignidad, y la intimidad de la familia; a la igualdad de derechos y deberes de la pareja, base de las relaciones familiares; al derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos; y a la determinación por la ley del patrimonio familiar con sus notas de inalienable e inembargable.

Otro aparte es descrito por Olano (2011), en su libro “Constitución Política de Colombia” en los siguientes términos:

El constituyente de 1991 señaló sobre el particular, que: las personas unidas entre sí por vínculos naturales, como los diferentes grados de consanguinidad; o unidas por vínculos jurídicos, que se presentan entre esposos; afines o entre padres e hijos adoptivos, o por la voluntad responsable de constituirla, en los casos en que un hombre y una mujer se une con la decisión de vivir juntos, tienen pleno derecho a conformar y desarrollar esta base de la sociedad, aunque no tengan entre sí vínculo de sangre ni contractuales ni formales, si llenan los requisitos de la ley, de su concordancia, sus costumbres o tradiciones, su religión o sus creencias.

La institución familiar hoy más que nunca vislumbra una crisis en el mundo y en Colombia. Las tasas y estadísticas evidencian cada vez menos matrimonios, más divorcios, así como cifras alarmantes en materia de suicidio infantil y juvenil, infidelidad, violencia intrafamiliar, entre otros.

Realizar acciones coordinadas y eficaces de protección y fortalecimiento a la familia son urgentes y necesarias. Veamos:

Según el diario *El Tiempo* (2018), las cifras de matrimonios y divorcios en el país se ven manifestadas en un dramático panorama nacional que se evidencia en el hecho de que por cada 10 matrimonios se presentan 4 divorcios en el territorio nacional, además de un notorio aumento equivalente al 20.8% del número de divorcios desde el año 2014. A la par, se registra una disminución de los casamientos (siendo esta una de las figuras que da lugar a la creación de la institución familiar) así, para el año 2017 se registraron en Colombia 4.524 matrimonios menos que en el año inmediatamente anterior.

Como hecho curioso e insólito, dicho referente de *El Tiempo* (2018) destaca el caso del municipio de Puerto Carreño, en el departamento de Vichada, en donde según informe de la Superintendencia de Notariado y Registro, para el año 2016 no se registró ningún matrimonio en ese territorio.

Tal artículo a la vez, también destaca un hecho a resaltar, y el cual constituiría una explicación más que lógica y racional del porqué tan alto número de divorcios en el país, y el cual corresponde a una encuesta realizada por la firma Datexco al interior de 13 ciudades principales de Colombia, la cual evidencia que para el año 2016 al menos el 66 por ciento de los colombianos encuestados admitieron haber sido infiel alguna vez a su pareja.

Por su parte, la violencia intrafamiliar constituye un factor que afecta de forma grave las relaciones de familia. Observemos el siguiente artículo de *El Espectador* (2017), el cual contiene datos relacionados con el recién enunciado hecho. Estas cifras corresponden a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Medicina Legal en Colombia:

Más de 70 mil casos de violencia intrafamiliar entre enero y noviembre de 2017.

De acuerdo con Medicina Legal, las más afectadas por esta situación de violencia fueron las mujeres. 39.169 de los casos fueron por violencia entre pareja.

Un nuevo informe sobre “Lesiones Fatales y No Fatales de Causa Externa según Clasificación del Contexto de Violencia y Desaparecido”, remitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal, señala que entre los meses de enero y noviembre de 2017 ocurrieron 70.806 casos de violencia intrafamiliar en el país.

De acuerdo con la información de la entidad, 9.766 de los casos fueron en contra de niños, niñas y adolescentes, 45.490 casos fueron violencia entre pareja, 13.772 casos fueron por violencia entre familiares y 1.778 fueron casos de violencia al adulto mayor.

Por otra parte, haciendo la discriminación por géneros, las más afectadas por la violencia intrafamiliar fueron las mujeres, sumando en total 54.273 casos, de los cuales 39.169 fueron por violencia entre pareja.

El mismo documento reseña las lesiones fatales de causa externa ocurridas en el mismo período con 9.694 homicidios, 2.175 casos de suicidio, 5.803 muertes en siniestros de tránsito y 3.002 muertes accidentales.

La violencia intrafamiliar fue la que registró más casos, luego de la violencia interpersonal, en la cual se presentaron, según la entidad, 103.983 casos.

Otro tanto sobre cifras de suicidio en niños y adolescentes es brindado por KienyKe (2017) resaltando el hecho de que para el año 2016 se registraron en el país 244 casos de suicidios en menores entre los 5 y 17 años de edad. Al respecto se tilda como detonadores de dichas muertes, hechos tales como el de perder un año escolar, problemas de autoestima, culpabilidad, consumo de drogas, entre otros.

Efectivamente el panorama presentado hasta el momento, muestra la grave realidad que vive la institución familiar a nivel nacional, así como la indiscutible importancia de la misma, es que se hace necesario la creación de una instancia como el Centro de Atención Familiar (en adelante CAF). Este espacio responde a la idea del fortalecimiento y protección a la institución familiar en nuestro país, a la vez que aspira a convertirse en un modelo por excelencia a efectos de ser replicado en diferentes países del mundo.

2) El CAF cuenta con un enfoque que busca dar cumplimiento al precitado artículo 42 de la Constitución Política de Colombia y así contribuir en 3 objetivos específicos, que conforman la estrategia **PRO**:

- **Prevención.** La prevención será eje fundamental del proyecto, al igual que la restauración de los lazos y las relaciones familiares por encima del odio y la rencilla. Programas de ayuda familiar con expertos en diferentes áreas serán bandera del **CAF**.
- **Reconciliación** El eje fundamental se basa en la impartición y enseñanza de principios y valores como base de toda relación familiar. En nuestro país se hace necesario volver la mirada hacia el fortalecimiento en el ser humano en la enseñanza de los cimientos morales y éticos que deben sustentar toda sociedad: respeto, amor, cuidado, protección, responsabilidad, fidelidad, carácter, entre otros.
- **Orientación** para las familias hacia un modelo funcional y duradero, trabajando en brindar las herramientas para mantener un **equilibrio** en las relaciones que se derivan de los vínculos familiares.

A efectos de garantizar el cumplimiento de estos objetivos, el CAF implementará tres estrategias básicas:

- La descentralización departamental de la protección a la familia.
- La coordinación unificada de todas las dependencias internas que hagan parte del CAF.
- La transversalización de las funciones del Centro de Atención Familiar con las diferentes entidades, organismos y organizaciones que hagan parte del CAF.

Talleres de Educación Experiencial para la enseñanza de principios y valores, Línea Nacional de Atención Integral para la Familia 24 horas, programas de disminución de las cifras de aborto, Programas de Dignificación a los Abuelos y la Tercera Edad, Programas Radiales de corta duración, Comerciales Radiales de sensibilización y difusión, entre otros.

MARCO NORMATIVO

Según el artículo 7° de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, es la familia el “núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos”, razón por la cual es indispensable ofrecer espacios de formación y crecimiento a los padres y madres de familia con el fin de apoyarlos en esta importante y vital labor de cara a la construcción de una sociedad más humana y humanizadora.

En tal sentido, y teniendo en cuenta la incidencia que tienen las instituciones educativas en el núcleo familiar, en 2010 se promulgó la Ley 1404 en la cual se determina la implementación de la conformación de un programa de escuela de padres y madres en todas y cada una de la instituciones oficiales y no oficiales del país; sin embargo, no determina la obligatoriedad, por lo que es evidente la falta de reglamentación y definición de unas directrices que orienten la implementación de la misma, lo cual hacen evidente la necesidad de proponer un ajuste, para precisar unos lineamientos claros y concretos del sentido de este programa y así fijar los cimientos para un decreto reglamentario que pueda dar viabilidad a la aplicación de esta disposición.

Tal como lo determina el artículo 14 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia) Artículo “La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos”.

Es así como son los padres quienes deben en primera instancia orientar, cuidar, acompañar y formar a sus hijos, sin embargo, en muchas oportunidades estos, no cuentan con las herramientas necesarias para brindar tal apoyo, ya sea como producto de vacíos en el proceso personal o por falta de información o conocimiento de asuntos relacionados con las

etapas de desarrollo físico y emocional de los menores.

Es allí, donde la escuela cumple un papel fundamental, como apoyo a la construcción de tejido social, ya que además de brindar formación a sus educandos tiene como responsabilidad:

- “Abrir espacios de comunicación con los padres de familia para el seguimiento del proceso educativo y propiciar la democracia en las relaciones dentro de la comunidad educativa” (num. 5, artículo 42 Ley 1098 de 2006).
- “Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil” (num. 2, artículo 44 Ley 1098 de 2006).

Igualmente, en la Ley 1620 de 2013 en el artículo 22, y de manera particular en los numerales 1 y 3 se señala que:

“La familia, como parte de la comunidad educativa, en el marco del Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, además de las obligaciones consagradas en el artículo 67 de la Constitución Política, en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y demás normas vigentes, deberá:

- 1) Proveer a sus hijos espacios y ambientes en el hogar, que generen confianza, ternura, cuidado y protección de sí y de su entorno físico, social y ambiental (...).
- 3) Acompañar de forma permanente y activa a sus hijos en el proceso pedagógico que adelante el establecimiento educativo para la convivencia y la sexualidad.

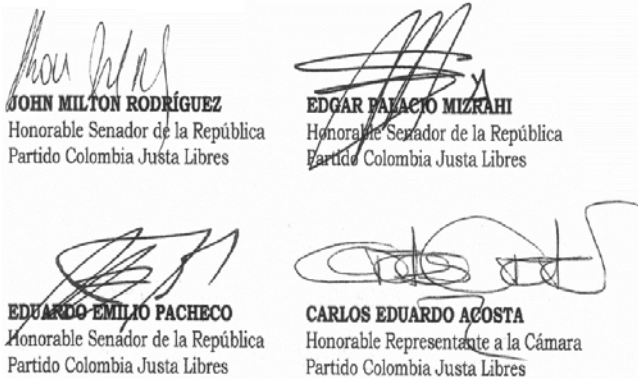
Todo lo anterior requiere no solo de buena voluntad por parte de los padres, sino de un proceso serio, estructurado y sistemático de formación que ofrezca elementos de crecimiento para cumplir con la función social de ser el ente de socialización primario de toda persona.

IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal de acuerdo con la Ley 819 de 2003, toda vez que será un programa implementado dentro del funcionamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con los respectivos

recursos asignados en su vigencia fiscal y con el recurso humano que integra su planta de personal en los diferentes centros zonales.

De los honorables Congressistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 73 de 2019 Senado, *por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacio Mizrahi*; Honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2019
SENADO**

por medio del cual se modifica los artículos 14, 16, 20 y 23 de la Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

1. Articulado

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 14, 16, 20 y 23 numeral 4 de la Ley 115 de 1994 como área obligatoria y fundamental que en adelante sería Educación Ética y Sana Convivencia para la Paz, con los siguientes objetivos:

- Garantizar la enseñanza de contenidos temáticos asociados a los principios éticos, culturales y sociales en el marco de la paz;
- Contribuir a la reconciliación y la paz a través de la formación de los principios fundamentales permitan que el respeto, la solidaridad, la democracia y la sana convivencia, entre otros factores de este tono, se conviertan, cada vez más, en fundamentos sociales estructurales en la Nación;
- Mejorar los niveles de la sana convivencia para la paz en la sociedad colombiana;
- Prevenir todo tipo de conducta delictiva a través de la construcción de valores basados en el respeto propio, por los demás, por la propiedad y el bien común.

Artículo 2°. Adiciónese un literal al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, Enseñanza obligatoria, el cual quedará como literal (f) así:

- La educación en aspectos éticos y de sana convivencia para la paz, que permitan al educando, tener mayor comprensión de lo que significa el respeto a la vida, a la humanidad, a los derechos de los demás, ser inclusivos, a no discriminar y a perdonar.

Artículo 3°. Adiciónese un literal al artículo 16 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación preescolar, el cual quedará como literal (k) así:

- Enseñanza en valores éticos como aspecto fundamental del desarrollo humano y de la convivencia para la construcción de una sociedad en paz.

Artículo 4°. Adiciónese un literal al artículo 20 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación básica, el cual quedará como literal (h) así:

- Formación en valores éticos y sana convivencia para la paz, conforme a la

autonomía escolar que eviten prácticas de violencia que generó el conflicto armado se repitan y así mantener la paz.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, Áreas obligatorias y fundamentales, el cual quedará así:

Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y sana convivencia para la paz
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.

Artículo 6°. Serán objetivos fundamentales para la educación media contribuir al aprendizaje, la reflexión y el diálogo los siguientes temas:

- a) Cultura de la legalidad: Se entiende para los efectos de la presente ley, como la apropiación de conocimientos y competencias ciudadanas para la convivencia, la solidaridad, la transparencia, la equidad, la justicia social y el respeto;
- b) Lo público como virtud suprema: Se establece desde el punto de vista del ejercicio de la función pública como el elemento que da sentido, pertinencia, coherencia y fundamento social y responsable, a las actuaciones de los ciudadanos, empresarios y servidores públicos con el objetivo de generar e interiorizar una cultura de valores y principios donde la administración, gestión y manejo de recursos y bienes públicos se consolide como un ejercicio ético y moral al servicio al interés general y superior de la Nación.

Artículo 7°. *Estructura y contenido.* Para los niveles de educación básica y media determinaran los contenidos del área de educación ética y sana convivencia para la paz los siguientes contenidos:

- a) Deberes y derechos ciudadanos;
- b) Estructura del Estado colombiano;
- c) Principios o fundamentos de administración pública;
- d) Participación política y ciudadana;
- e) Mecanismos de solución pacífica de conflictos;
- f) Desarrollo regional y urbano;
- g) Ética de lo público y ciudadanía;
- h) Dilemas morales;
- i) Proyectos de impacto social y de desarrollo de país.

Artículo 8°. *Evaluación.* A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) incorporará dentro de las Pruebas Saber 11, en su componente de Competencias Ciudadanas, la evaluación de las competencias correspondientes al área de educación ética y sana convivencia para la paz.


Adicionalmente, el ICFES deberá incorporar gradualmente el componente de Competencias Ciudadanas dentro de alguna de las pruebas de evaluación de calidad para educación básica y media, según su criterio.

Artículo 9°. *Lineamientos y estándares.* El Ministerio de Educación Nacional podrá expedir referentes, lineamientos curriculares, guías y orientaciones en relación con el área educación ética y sana convivencia para la paz y su integración dentro del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Estudios.


Artículo 10. *Capacitación y Formación Docente para el área educación ética y sana convivencia para la paz.* Las entidades territoriales certificadas en educación en trabajo articulado con los Comités Territoriales de Capacitación a Docentes y Directivos Docentes deberán:

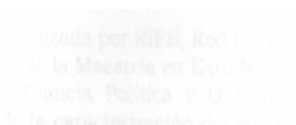
- a) Identificar cada año las necesidades de formación de los docentes y directivos docentes en servicio adscritos a la entidad territorial en materia de valores y competencias ciudadanas para la sana convivencia y la participación democrática;
- b) Incorporar, financiar o diseñar en sus respectivos planes de formación a docentes y directivos docentes programas y proyectos de alta calidad que ofrezcan las instituciones de educación superior u otros organismos, para responder a los objetivos del área de educación ética y sana convivencia para la paz.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica en lo pertinente en la Ley 115 de 1994 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDGAR PALACIO MIZRAHI
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


CARLOS EDUARDO ACOSTA
 Honorable Representante a
 Cámara
 Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 14, 16, 20 y 23 numeral 4 de la Ley 115 de 1994 como área obligatoria y fundamental que en adelante sería Educación Ética y Sana Convivencia para la Paz.

PRESENTACIÓN

El presente proyecto de ley tiene como propósito modificar la enseñanza obligatoria del área de ética y moral como un programa educativo para la paz y la sana convivencia. En ese sentido, reforma en lo pertinente, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) con una propuesta sencilla desde el punto de vista normativo, pero compleja en su justificación y alcances.

La necesidad de desarrollar este proyecto surge a partir del análisis de la información suministrada por el Centro Especializado Observatorio del delito de la Policía Nacional de Colombia, con respecto a las aprehensiones de menores de edad al interior de los colegios, las capturas de mayores de edad en el entorno próximo a los colegios y el número de víctimas que han denunciado delitos en los mismos escenarios; datos que revelan la necesidad de la creación de herramientas preventivas y correctivas para hacerle frente al problema que representan los índices de criminalidad.

Esta iniciativa legislativa también tiene en cuenta en el estado del arte el análisis investigativo en diferentes instituciones educativas del país de educación preescolar, básica y media realizada por RIFE, Red Internacional Familia y Educación y la investigación de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, al respecto de la caracterización del fenómeno de las pandillas delictivas. En la que se

muestra que el país tiene que formular y ejecutar desde los actores estratégicos de la legislación y la educación, políticas públicas que incidan en distinto grado sobre la situación problemática, que termina en la delincuencia, articulando a todas las instancias que atienden las perspectivas del fenómeno.

El proyecto de ley se desarrolló teniendo en cuenta el marco de la implementación del acuerdo de paz, refrendado por el Congreso de la República en noviembre de 2016. En ese sentido, surge como una respuesta a la búsqueda de la paz, que se ha establecido como una prioridad estatal y social en Colombia, y a la necesidad de potenciar esfuerzos tendientes a garantizar la no repetición y no revitalización de la violencia armada.

Dicha respuesta se consolida en la formación práctica en valores que sirve como una herramienta estratégica para que los niños y jóvenes de nuestro país tengan una mayor comprensión de lo que, entre otras, significa el respeto a la vida, a la dignidad humana, a los derechos de los demás, a la propiedad y al bien común, al cuerpo; la necesidad de perdonar, de no discriminar, entre otros.

Frente a este punto resulta fundamental tener en cuenta que, ante un mayor manejo de esos conceptos y principios por parte de la juventud colombiana, también se puede ayudar a reducir la posibilidad de que, sobre todo en las regiones donde, históricamente se han presentado los mayores índices de reclutamiento (forzado o consentido) de menores de edad, por parte de grupos armados al margen de la ley, los niños y jóvenes no encuentren una respuesta inmediata a su proyecto de vida en el crimen.

Esto logrando que accedan a una educación integral y de calidad, en materia de contenidos de orden intelectual y ético que les permitan tener un mayor entendimiento del gran valor de sus vidas y de las de los demás y de la necesidad de que las prácticas de violencia que generó el conflicto armado no sean repetidas, como condición para mantener la paz y convertirse en agentes de paz.

Por medio de la educación impartida en este programa se creará un plan de acción preventivo para reorientar a la sociedad en un camino que no incluya a la corrupción y al irrespeto por la propiedad y el bien común en las prácticas individuales y colectivas de los ciudadanos en formación.

MARCO PEDAGÓGICO

La construcción de valores sociales sólidos y capaces de transformar gradualmente nuestro país en una sociedad pacífica requiere esfuerzos en múltiples sectores y campos de la vida social. En

ese sentido, la educación y sus entornos escolares son unos de los principales sectores en donde se puede generar esa influencia.

Entonces, permitir que desde las aulas, los estudiantes accedan a referentes de análisis y de interpretación de su existencia y de la de los demás, desde la ética, ayuda a la formación de nuevas perspectivas de entender la importancia del respeto, teniendo en cuenta que los sujetos deben existir dignamente y ser reconocidos como igual a mí para que “mi propia” existencia se desarrolle de manera efectiva y propositiva, tanto individual como socialmente (Arendt, 1978).

Entonces el salón de clases no puede ser visto, simplemente, como un espacio instrucción o de “recepción” de contenidos por parte de los estudiantes, sino que también, como otros, es un espacio en el fluyen discursos y significados simbólicos que, de diferentes maneras, son captados y reinterpretados por los niños, niñas y jóvenes, logrando que de múltiples formas y con diferentes intensidades, se terminen por generar efectos sobre su subjetividad.

Es decir, los procesos escolares no solo “instruyen” sino que también tienen el potencial para moldear y desmoldear las estructuras subjetivas de aquellos que son participes de estos espacios educativos; si se quiere, tienen el potencial de influenciar la construcción de los sujetos (Zemelman, 1992).

En esta misma línea argumentativa, como plantean Aguirre y Durán (2000), no se puede dejar de lado que lo escolar no es algo institucional, sino que supone “un proceso de integración o asociación dialéctica del individuo con la sociedad, una incorporación que evidencia la transformación mutua y simultánea de las partes comprometidas en la relación” (p. 21).

Es decir, asumir la formación escolar como algo netamente relacionado con la “transmisión” de conocimientos sería un grave error, por lo que se debe tener en cuenta que desde escenarios se puede promover, de manera efectiva, que los sujetos, es decir, nuestros niños, niñas y jóvenes que van a heredar nuestra nación, puedan tener la posibilidad de incorporar en sus subjetividades valores de paz, la honra, el perdón, la dignidad humana, el respeto a sí mismos, a los demás y a la propiedad privada y el bien común: la fraternidad y la civilidad, para que estos se traduzcan en formas diferentes de ver el mundo, no sometidas a los patrones de violencia e irrespeto a la dignidad humana que tanto daño le han hecho a nuestra nación.

Otro elemento clave estima que para avanzar en la construcción de una sociedad de paz se requieren esfuerzos nuevos y diferentes. Por ello,

es necesario pensar y trabajar en la creación de currículos altamente propositivos, didácticos e integrales que puedan estar a la altura del reto histórico que el posconflicto y una sociedad de paz nos exigen.

Siendo así, el modelo de educación en Colombia debe ser capaz de superar la visión estática de lo curricular y entender que, como plantea Stenhouse (1980), los currículos son el producto de tensiones históricas donde los sujetos tienen un impacto muy relevante.

Por lo tanto, pensar la educación en ética como se planteó en décadas anteriores, sería estar a destiempo y en sintonía con las necesidades educativas y escolares de un país que busca construir una sociedad de paz a nivel estructural y permanente.

De tal manera que contemplar una formación sistemática y permanente en torno a lo ético emerge como algo necesario para dotar a nuestros niños, niñas y jóvenes de referentes fundamentales para construir procesos de sociabilidad no violentos.

En relación con los argumentos anteriores sobre la importancia de una “nueva formación en ética y valores”, resulta fundamental tener en cuenta que, ante un mayor manejo de esos conceptos y principios por parte de la juventud colombiana, también se puede ayudar a reducir la posibilidad de que, sobre todo en las regiones donde, históricamente se han presentado los mayores índices de reclutamiento (forzado o consentido) de menores de edad, por parte de grupos armados al margen de la ley, nuestros niños y jóvenes accedan a una educación integral y de calidad, en materia de contenidos de orden filosófico, ético y de valores que les permitan tener un mayor entendimiento del gran valor de sus vidas y de las de los demás y de la necesidad de que las prácticas de violencia que generó el conflicto armado no sean repetidas, como condición para mantener la paz y convertirse en agentes de paz.

Finalmente, teniendo en cuenta los preocupantes índices de violencia y criminalidad juvenil (pandillas, articulación a las redes de microtráfico, prostitución infantil, entre muchos otros, como el acoso escolar), resulta fundamental que el estatus de la vida de las personas sea elevado de manera estructural. Por lo que resulta fundamental una formación más adecuada, permanente y garantizada de los contenidos éticos y en valores que, claro está, en el marco de estrategias curriculares y pedagógicas adecuadas que aseguren la comprensión de los principios de sociabilidad pacífica y respetuosa que se buscan promover en con la propuesta de modificación/adición de la Ley General de Educación.

MARCO JURÍDICO

En la actualidad, la Ley General de Educación contempla en los objetivos generales de la educación básica, propiciar la formación social, ética, moral y demás valores del desarrollo humano y objetivos específicos como la formación de los valores fundamentales para la convivencia en una sociedad democrática, participativa y pluralista y el desarrollo de valores civiles, éticos y morales, de organización social y de convivencia humana.

Para el logro de esos objetivos establece áreas obligatorias y fundamentales que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios, entre estos se ubica en cuarto lugar a la asignatura ética y en valores humanos.

La educación en ética y valores se regula por un artículo específico (artículo 25 de la Ley General de Educación), a diferencia de las demás áreas y al igual que la educación religiosa.

“Artículo 25. *Formación ética y moral.* La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores, y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la institución, y demás mecanismos que contemple el Proyecto Educativo Institucional”.

El Proyecto Educativo Institucional (PEI) se regula desde el artículo 15 cada establecimiento educativo goza de autonomía para formular, adaptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional *sin más limitaciones que las definidas por la ley y este reglamento* (Ley General de Educación).

De tal manera que, la modificación y articulación del área en adelante Educación Ética y Sana Convivencia para la Paz a través de la modificación parcial de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, es pertinente teniendo en cuenta que en el marco político-social actual se requiere establecer medidas y herramientas que contribuyan en mayor medida a la construcción de una paz estable y duradera.

Pues si bien, el área de ética y moral ya está incluida en el grupo de áreas obligatorias, no cuenta con unos principios fundamentales que garanticen el cumplimiento de los objetivos planteados, sino que da autonomía a los colegios para establecer los contenidos, claro está con la aprobación del Ministerio, pero esto no es suficiente. Además, en el marco del acuerdo de paz se hace necesario

desarrollar herramientas de tipo pedagógico que permitan la fundamentación de sus principios.

Vale aclarar que establecer un programa educativo obligatorio no viola el derecho a la libertad de enseñanza, pues según lo estableció la Corte Constitucional (Sentencia número T-219 de 1993), “la libertad de enseñanza es un derecho fundamental, que se funda en la coexistencia de la difusión cultural del Estado con la que realizan los particulares, siempre que estos cuenten con títulos de idoneidad y reúnan determinadas condiciones para ello, y que consiste en la facultad para instruir y educar al ser humano, en forma tal, que se coloque al hombre, y a cada cual, en su especialidad, en condiciones de desarrollar lo aprendido e investigar y descubrir algo nuevo por cuenta propia. No es violatoria del derecho a la libertad de enseñanza, la ley que, ajustándose a los indicados propósitos y a la Constitución Nacional, condicione el ejercicio de ese derecho”.

ANTECEDENTES

La expedición de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), ya en el marco del Estado Social de Derecho que consagra la nueva Constitución, inicia la tercera etapa para el sistema educativo colombiano. Se trata de una norma extensa y detallada que logra integrar de manera sistemática derechos y garantías, principios y fines de la educación, organización académica y pedagógica, organización administrativa, financiera y normas sobre inspección y vigilancia de la educación para todos los niveles, excepto la educación superior que fue objeto de otra norma específica.

Por otra parte, teniendo en cuenta la motivación del proyecto, que hace referencia a crear una herramienta que permita en mayor medida atender las problemáticas de violencia y delincuencia que se presentan hoy en día en los colegios y a su alrededor, se tienen en cuenta los antecedentes de la investigación de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, además de la investigación experiencial directa de RIFE Red Internacional Familia y Educación, al respecto de la caracterización del fenómeno de las pandillas delictivas y la legislación para jóvenes en Colombia a continuación.

Antecedentes de Políticas Públicas en materia social frente a las problemáticas de las juventudes en Colombia

Surgen modelos de política pública para la poblacionales de juventud en los años 90 un primer documento Conpes fue el 2626 de 1992, “Política Social para los Jóvenes y las Mujeres”. Tiene como objetivo básico garantizar “la plena participación de los jóvenes en la vida social, económica y productiva del país y mejorar sus

condiciones de vida; así mismo propende por un fortalecimiento de la capacidad institucional local para su atención”[i].

Las líneas centrales de cobertura de educación básica y media (secundaria), formación para no escolarizados, servicio social obligatorio, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, promoción de la educación sexual, creación de programas culturales y mejoramiento de las condiciones estructurales para la recreación, fomento a la educación para el trabajo a través del SENA y el desarrollo de iniciativas productivas, fortalecimiento institucional, generación de espacios de participación de los jóvenes y fortalecimiento de protección integral de los mismos.

Posteriormente el documento Conpes Social 2794 de 1995, “Política de juventud”, tiene como objetivo, crear condiciones que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para admitir a los jóvenes como ciudadanos plenos⁽ⁱ⁾ este documento se centró principalmente en el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional (desarrollo institucional en el nivel nacional, regional, formación de agentes locales, y la investigación e información sobre la juventud), el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información.

Su importancia es el aporte para la visibilizarían de los jóvenes es la promulgación de la Ley 375 de 1997 ⁽ⁱⁱ⁾. Esta propende por un desarrollo integral y la definición del Estado como actor clave para la garantía y el goce de sus derechos. Establece la conformación del Sistema Nacional de Juventud (artículo 18 a 25) cuyo propósito es generar una articulación en la definición y el desarrollo de la Política Nacional de Juventud (artículo 26). De igual forma, crea los Consejos de Juventud, organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones que operan en los departamentos, distritos y municipios, como parte del Sistema Nacional de Juventud (artículo 18).

Igualmente el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010: “Estado Comunitario - Desarrollo para Todos” adoptado a través de la Ley 1151 de 2007, reconoce a los y las jóvenes como sujetos activos en la participación política de la vida nacional y como un grupo clave para la generación de una sociedad democrática con un mayor grado

de equidad y de armonía. También establece el fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventud y su articulación con las iniciativas regionales.

También está el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en el que se destaca que la operación, gestión y coordinación del Sistema Nacional de Juventud no ha operado de manera adecuada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 375 de 1997. Fueron varias las dificultades que atravesó dicha ley para su implementación. Una de ellas fue la inexistencia de un sistema de información nacional que integrara las diversas formas o sistemas de información existentes en el nivel territorial, las limitaciones para la promoción de la investigación, la gestión y promoción de conocimiento sobre juventud, lo cual ha conducido a modelos de políticas públicas y la toma de decisiones, que desconoce situaciones, contextos locales y de orden diferencial.

Como apoyo final a estas políticas públicas, se expidió la Ley Estatutaria 1622 de 2013, con el propósito de fortalecer el marco institucional a partir del desarrollo del Sistema Nacional de las Juventudes por medio de la creación de dos subsistemas, el institucional y el de participación, y de un mecanismo de relacionamiento entre los dos, denominado comisión de concertación y decisión⁽ⁱⁱⁱ⁾. Así mismo, establece lineamientos claros para la formulación de las políticas públicas de juventud y crea el sistema de gestión del conocimiento.

MARCO NORMATIVO

La Constitución colombiana, en el artículo 45 se señala que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Esta política se sustenta sobre los diversos acuerdos internacionales donde se resalta el compromiso adquirido por el Gobierno nacional, en particular, la Ley 535 de 1999, por medio de la cual se aprueba el Acta de fundación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006 tiene por objeto “establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las Leyes, así como su restablecimiento”[11]. Dentro de este marco normativo se consideran como sujetos titulares de derecho todas las

ⁱ Documento Conpes 2794 de 1995; pp. 7 y 8.

ⁱⁱ Por la cual se crea la Ley de Juventud y se dictan otras disposiciones. ^[7] Artículo 6º; numeral 7: Dimensiones especiales de desarrollo; 7.2. Juventud.

ⁱⁱⁱ Artículo 24, Ley 1622 de 2013.

personas menores de 18 años. Esta norma se enfoca en la Protección integral, determinando los derechos generales, de protección y de libertades fundamentales. Así mismo, define lo relativo a las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado.

Por otra parte, la Ley 1622 de 2013 –Estatuto de Ciudadanía Juvenil– establece un marco institucional para la garantía del ejercicio de la ciudadanía juvenil y el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes, la adopción de políticas públicas que permitan la realización de los jóvenes, el fortalecimiento de sus capacidades, competencias individuales y colectivas y las condiciones de igualdad de acceso necesarias para su participación e incidencia económica, política y social. Esta ley parte del reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo de la nación. Además, promueve la articulación en todos los ámbitos de gobierno, la cualificación y armonización de la oferta.

El tema de los jóvenes y de sus oportunidades de una forma integral implica tener claridad sobre el concepto propio de juventud y considerar su problemática desde un enfoque multidimensional.

Según la investigación de la Universidad del Rosario, el concepto de juventud se puede abordar desde las perspectivas histórica y sociológica. Dentro de la perspectiva histórica, la juventud es una categoría social propia del ámbito de la modernización y la industrialización que surge en la Europa del siglo XIX. El joven como sujeto social particular y la juventud como categoría social, son el resultado de procesos de organización social orientados hacia la búsqueda del desarrollo. Bajo esta perspectiva, se asume que la juventud representa al sujeto del mundo moderno, de la industria y la técnica.

Asimismo, indican que en Colombia la juventud surge y transita en condiciones no apropiadas que trajeron consecuencias desfavorables para los jóvenes. La década de los cincuenta se identifica como el principal periodo de implementación de políticas de modernización de la estructura social, política y económica del país. Pero la crisis de las políticas modernizantes con relación a lo social, resultó en la emergencia de jóvenes no integrados al sistema escolar, no asociados al imaginario del estudiante, excluidos de la participación social y sin fuentes claras de empleo.

Una de las formas que puede abordar este tema tan importante es desde la perspectiva sociológica, la juventud se refiere al periodo del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían según las sociedades, culturas, etnias, clases sociales y

género. Específicamente tiene estrecha relación con dejar el hogar parental, con la inserción a la vida productiva, la incorporación al empleo estable y con el hecho de finalizar los estudios (ICBF, 2012).

El concepto psicológico se puede seguir por intermedio de la Ley 1622 de 2013 define a la juventud como el “Segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales”^(iv).

Define esta ley al joven como “Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y, en ese sentido, ejerce su ciudadanía”^(v). Igualmente establece que se deben tener en cuenta los enfoques de derechos humanos, seguridad humana, de desarrollo humano y el enfoque diferencial.

Estos enfoques se tienen en cuenta en la implementación de las acciones que se proponen en este documento Conpes. Sin embargo, se hace énfasis en los dos últimos. Bajo el enfoque de desarrollo humano se reconocen y promueven las capacidades y potencialidades de las personas a partir de la generación de oportunidades para decidir (Ley 1622 de 2013).

La importancia del enfoque de expansión de capacidades está puesto en las libertades de las personas, es decir, en su capacidad para funcionar y en los niveles de realización alcanzados. Al hablar de realizaciones existen varias formas de hacer y ser. En este sentido, la educación formal y la estructura de inserción socio-económica son determinantes para la libertad del individuo para ser o para hacer como ampliación de capacidades.

Su carácter multidimensional, este enfoque permite una concepción más integral de las políticas públicas. Para efectos de este Documento Conpes, se tienen en cuenta las dimensiones de capital social, de capital humano, específicamente lo relacionado con educación y formación para el trabajo, y del mercado laboral ^(vi).

iv Artículo 5°, numeral 2.

v Artículo 5°, numeral 1.

vi Otras dimensiones ya han sido abordadas por el Gobierno como la Política de Prevención del Embarazo Adolescente (Conpes 147 de 2011) y en la actualidad se está desarrollando un documento Conpes sobre la prevención de la delincuencia juvenil.

A renglón seguido, el enfoque diferencial está definido en la ley como “un principio de actuación y mecanismo de respeto y ejercicio de los derechos desde la diferencia étnica, de géneros, de procedencia territorial, de contexto social, de edad, orientación e identidad sexual o por condición de discapacidad”. Para efectos del presente documento Conpes, se abordan las categorías de género, procedencia territorial (distinción entre urbano y rural) y de edad o ciclo vital.

Se puede destacar la relevancia del enfoque de ciclo vital en el análisis del diagnóstico y en la instrumentalización de la política pública. Durante la juventud se pueden distinguir tres etapas: de los 14 a 17 años de edad, de 18 a 21 y de 22 a 28 años. En cada una de estas etapas la intervención estatal es diferente según las prioridades y necesidades (o derechos) desde la perspectiva del ciclo vital “que entiende el desarrollo de las personas como una dinámica multidimensional en la línea de tiempo, mediante la interacción y el moldeamiento de factores biológicos, psicológicos y socioculturales” (ICBF, 2012).

En el inicio de la primera etapa, que suele denominarse primera juventud o adolescencia, el joven experimenta cambios físicos, psicológicos e intelectuales y buena parte de su tiempo es dedicada a la vida escolar. Esa prioridad del uso del tiempo en la formación, se refuerza con la prohibición para los empleadores de contratar personas menores de 18 años, con excepción de los casos especiales autorizados por el Ministerio de Trabajo.

Entre los 18 y los 21 años de edad, el joven ha desplegado en mayor medida el proceso de autonomía moral frente a la familia. En esta etapa, la sociedad colombiana reconoce a las personas como adultas [1] y, como tal, espera que cumplan todas las responsabilidades propias de esa condición. La educación sigue siendo uno de los principales derechos de desarrollo de esta población pero, en este caso, se adiciona el derecho al trabajo.

Finalmente, en el tercer ciclo, se supone que los jóvenes desarrollan su proceso de autonomía (moral y respecto a su núcleo familiar), logran algún nivel de educación superior o de formación para el trabajo y están aptos para ingresar al mercado laboral si así lo deciden. También se esperaría que dicho ingreso sea exitoso pues ya habrían completado todo el ciclo de formación que brindaría las competencias suficientes para desempeñar un empleo formal o iniciar algún plan de negocio sostenible (Merchán, C., Cardozo, M. y López).

JUSTIFICACIÓN

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en tres aspectos. El primero tiene que ver con la

necesidad que se identifica al poner en evidencia la problemática de los índices de criminalidad y delincuencia en los colegios, el segundo se fundamenta en el contexto y los retos que dispone el acuerdo de paz en el posconflicto y finalmente se expone la relación directa entre la formación ética y moral, la construcción de paz y reducción de índices de criminalidad.

1.1 Problemática: índices de criminalidad en los colegios y en su entorno

Para analizar este aspecto, se tuvieron en cuenta la base de datos suministrada por el por el Centro Especializado Observatorio del Delito de la Policía Nacional de Colombia, con información comparativa de niños, niñas y adolescentes aprehendidos y víctimas en establecimientos educativos por conductas delictivas; del 1° de enero de 2015 al 30 de diciembre del 2015 y del 1° de enero de 2016 al 6 de diciembre de 2016; datos extraídos del aplicativo SIEDCO el día 6 de diciembre de 2016 a las 11:52 horas.

El análisis de esta base de datos se tuvo en cuenta las capturas, las víctimas y las aprehensiones.

1.1.1 Aprehensiones en establecimientos educativos

Este aspecto revela las franquicias delictivas que operan al interior de los colegios y contempla las aprehensiones de menores de 18 años en los establecimientos educativos. Entre los delitos más frecuentes se destacan delitos relacionados con drogas (30.56%), lesiones personales (30%), delitos relacionados con hurtos (23.1%), delitos relacionados con armas (5.24%) y delitos relacionados con violaciones (4.8%).

En el marco del fin del conflicto armado con las FARC también se determinó que en un 63.4% las aprehensiones por delitos en escuelas y colegios se presentaron en zonas rurales del país. Mientras que en zonas metropolitanas se presentaron en un 35.9%. (Con un margen de error de 0.7%).

A continuación se muestra el análisis de aprehensiones (en total se dieron 229 en el territorio) por delitos al interior de los establecimientos educativos, por departamento en las zonas rurales y en las zonas metropolitanas:

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Antioquia	8	3.5%
Arauca	2	0.9%
Atlántico	2	0.9%
Bolívar	3	1.3%
Boyacá	10	4.3%
Caldas	8	3.5%
Caquetá	7	3.1%
Casanare	12	5.2%
Cesar	1	0.4%

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Cundinamarca	9	3.9%
Guaviare	2	0.9%
Huila	13	5.7%
Magdalena Medio	4	1.7%
Meta	1	0.4%
Norte de Santander	1	0.4%
Nariño	4	1.7%
Putumayo	2	0.9%
Sucre	6	2.6%
Santander	3	1.3%
Risaralda	1	0.4%
Quindío	29	12.6%
Tolima	4	1.7%
Urabá	1	0.4%
Valle	13	5.7%
Zonas Metropolitanas		
Barranquilla	3	1.3%
Bogotá	25	10.9%
Bucaramanga	6	2.6%
Cali	1	0.4%
Cúcuta	7	3.1%
Ibagué	6	2.6%
Manizales	3	1.3%
Medellín	6	2.6%
Montería	2	0.9%
Pasto	1	0.4%
Neiva	3	1.3%
Pereira	12	5.2%
Villavicencio	5	2.1%
Tunja	1	0.4%
Santa Marta	1	0.4%
Popayán	1	0.4%

1.1.2 Capturas

Los datos suministrados por el Observatorio del Delito al respecto de las capturas de mayores de edad en establecimientos educativos, revelaron que los capturados se encuentran en un rango de edad comprendido entre los 18 y los 74 años. Las edades en las que se cometen más delitos se clasifican así: Entre los 18 y 25 años (36%), entre los 26 y 32 años (21,3%), entre los 33 y 40 años (17,1%) y entre los 41 y 50 años (14,4%).

Los delitos más frecuentes por los que se presentaron estas capturas son: delitos relacionados con drogas (6,07%), lesiones personales (8%), delitos relacionados con hurtos (23.1%), delitos relacionados con armas (5.24%) y delitos relacionados con violaciones (4.8%).

Entre los años analizados el 17,4% son mujeres y el 82,5% son hombres.

Según la investigación de la fuente, la población que más es capturada por cometer delitos está esta entre 18 y 25 años. Esto lleva a concluir que la falta de oportunidades de acceso a la educación superior genera que haya mayor delincuencia. Igualmente, se determina que la educación en valores y principios tanto éticos, morales, sociales y ciudadanos que se han dado en los respectivos

colegios o escuelas no han sido lo suficientes o no han tenido los frutos deseados, ya que al no tener estos, los jóvenes no encuentran ningún obstáculo para dedicar su vida a la delincuencia formando parte de pandillas o grupos delictivos dedicados al robo, trata de personas o al narcotráfico.

Adicional a eso, en un 53.58% los delitos de mayores de edad capturados en escuelas y colegios se presentaron en zonas rurales del país. Mientras que en un 46.41% se presentaron en las zonas metropolitanas del país. (Con un margen de error de 0.7%).

A continuación se muestra el análisis de capturas por delitos al interior de los establecimientos educativos (en total se dieron 362 en el territorio), por departamento en las zonas rurales y en las zonas metropolitanas:

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Amazonas	6	1,6%
Antioquia	5	1,4%
Arauca	1	0,3%
Atlántico	6	1,6%
Bolívar	2	0,5%
Boyacá	10	2,8%
Caldas	4	1,1%
Caquetá	1	0,3%
Casanare	4	1,1%
Cesar	5	1,4%
Cundinamarca	6	1,6%
César	6	1,6%
Chocó	2	0,5%
Córdoba	16	4,4%
Guainía	4	1,1%
Guajira	4	1,1%
Huila	9	2,5%
Magdalena	6	1,6%
Magdalena Medio	2	0,5%
Meta	1	0,3%
Norte de Santander	2	0,5%
Nariño	7	1,9%
Putumayo	9	2,5%
Sucre	11	3 %
San Andrés	2	0,5%
Santander	9	2,5%
Risaralda	3	0,8%
Quindío	5	1,4%
Tolima	10	2,8%
Urabá	1	0,3%
Valle	13	3,6%
Zonas Metropolitanas		
Barranquilla	10	2,8%
Bogotá	16	4,4%
Bucaramanga	9	2,5%
Cali	8	2,2%
Cartagena	4	1,1%
Cúcuta	10	2,8%
Ibagué	6	1,6%
Manizales	4	1,1%
Medellín	9	2,5%
Montería	6	1,6%

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Pasto	4	1,1%
Neiva	10	2.8%
Pereira	15	4,1%
Villavicencio	17	4.7%
Tunja	11	3 %
Santa Marta	6	1,6%
Popayán	4	1,1%

1.1.3 Víctimas

En torno al análisis de las víctimas de delitos al interior de los colegios y escuelas en Colombia, llama particularmente la atención que el número de víctimas supera las aprehensiones y capturas. Según la base de datos del Observatorio del Delito, se reportaron 1896 víctimas, de las cuales el 57.91% son mujeres y el 42.08% son hombres.

Las edades de las víctimas se clasifican en la etapa preescolar, entre los 0 y 5 años (4.11%); la etapa primaria, entre los 6 y 11 años (13.02%); básica secundaria, entre los 12 y 14 años (37.5%) y media, entre los 15 y 17 años (45.35%).

Las víctimas de los delitos destacados se presentaron en la siguiente proporción: delitos relacionados drogas (6,07%), lesiones personales (8%), delitos relacionados con hurtos (23.1%), delitos relacionados con armas (5.24%) y delitos relacionados con violaciones (4.8%).

Los resultados del análisis permiten concluir que la falta de oportunidades de acceso a educación superior genera que haya mayor delincuencia. Así mismo, evidencian el desconocimiento de la ley y los derechos fundamentales y la falta de formación en valores relacionados con el respeto a sí mismo y a los demás.

En un 38.71% los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos en escuelas y colegios se presentaron en zonas rurales del país. Mientras que en un 61.28% se presentaron en las zonas metropolitanas del país; situación que muestra la centralización del Estado y sus políticas.

A continuación se muestra el análisis de las víctimas de delitos al interior de los establecimientos educativos por departamento en las zonas rurales y en las zonas metropolitanas:

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Amazonas	6	1,6%
Antioquia	5	1,4%
Arauca	1	0,3%
Atlántico	6	1,6%
Bolívar	2	0,5%
Boyacá	10	2.8%
Caldas	4	1,1%
Caquetá	1	0,3%
Casanare	4	1,1%
Cesar	5	1,4%

Departamento/ Jurisdicción	Número de casos	Porcentaje
Cundinamarca	6	1,6%
César	6	1,6%
Chocó	2	0,5%
Córdoba	16	4,4%
Guainía	4	1,1%
Guajira	4	1,1%
Huila	9	2,5%
Magdalena	6	1,6%
Magdalena Medio	2	0,5%
Meta	1	0,3%
Norte de Santander	2	0,5%
Nariño	7	1,9%
Putumayo	9	2,5%
Sucre	11	3 %
San Andrés	2	0,5%
Santander	9	2,5%
Risaralda	3	0,8%
Quindío	5	1,4%
Tolima	10	2.8%
Urabá	1	0,3%
Valle	13	3,6%
Zonas Metropolitanas		
Barranquilla	10	2.8%
Bogotá	16	4,4%
Bucaramanga	9	2,5%
Cali	8	2,2%
Cartagena	4	1,1%
Cúcuta	10	2.8%
Ibagué	6	1,6%
Manizales	4	1,1%
Medellín	9	2,5%
Montería	6	1,6%
Pasto	4	1,1%
Neiva	10	2.8%
Pereira	15	4,1%
Villavicencio	17	4.7%
Tunja	11	3 %
Santa Marta	6	1,6%
Popayán	4	1,1%

1.2 Formación ética: construcción de paz y respeto propio, por los demás, por la propiedad y el bien común

La propuesta pedagógica que fundamenta esta iniciativa se basa en balance adecuado entre contenidos filosóficos, éticos y de valores.

Siendo así, debido a la gran importancia para la construcción de la paz que tienen los principios éticos y el origen de los mismos, los currículos y contenidos pedagógicos.

Los procesos pedagógicos, de acuerdo con Amartya Sen (2004), pueden constituir un conjunto de acciones altamente efectivas a la hora de generar dinámicas de formación a nivel personal y social en los sujetos y, además, se pueden constituir en herramientas bastante útiles para promover el desarrollo integral de las personas. En este sentido, la educación puede funcionar como un factor bastante poderoso para alterar las condiciones estructurales de opresión y exclusión social y

económica que una sociedad pueda vivir, pues permite que se configuren dinámicas, por parte de los sujetos, que los lleven a visualizar y trabajar por alcanzar dinámicas de existencia que rompan con patrones sociales, como los de la violencia armada sistémica que ha vivido Colombia.

Teniendo esto y con base en los planteamientos de Sen (2004), se entiende que garantizar que las asignaturas de ética y valores sean de obligatoria inclusión en el plan de estudio de los jóvenes y niños de nuestro país, servirá para construir una sociedad mejor, más respetuosa y más justa. Es decir, una sociedad en la que sus miembros tengan las capacidades reales de desarrollar su potencial como seres humanos y que no estén limitados por los fuertes condicionamientos históricos que se han conformado y nutrido de la falta de referentes analíticos de orden filosófico, ético y en valores que le permitan a nuestros jóvenes entender que su propio desarrollo está fuertemente ligado con el desarrollo de los demás (Álvarez, 2001) y que este no se trata de algo que se pueda lograr, de manera plena, como la cultura de la violencia y el narcotráfico lo promueven, pasando por encima de sus semejantes.

En este sentido, la inclusión de contenidos y principios de orden ético, filosófico y en valores, asociados a la pacífica convivencia, al respeto por el otro, a construcción de proyectos de vida y al desarrollo personal basados en la dignidad humana que hacen parte de varios marcos filosóficos, éticos y morales, como los propuestos, entre otros, por pensadores como Amartya Sen, Paul Ricoeur, Alain Badiou, Martin Luther King, Sören Kierkegaard, Hanna Arendt, Guillermo Hoyos Vásquez, entre otros, pueden servir de base para la construcción de currículos que le muestren otras formas, basadas todas en el respeto y la dignidad humana, de entender la propia existencia y la de los que lo rodean.

Ideas como estas deben quedar incluidas en los programas, después de responsables y sistemáticas reflexiones llevadas a cabo por representantes de los colegios, instituciones dedicadas al pensamiento filosófico, ético y moral, entre otras, se convertirían, entonces, en una nueva plataforma de interpretación acorde con las necesidades profundas de reconciliación y respeto que un país que apunta hacia la paz, requiere. Vale aclarar que, en pro de la pluralidad, es necesario que estos escenarios de reflexión no se limiten a un tipo de actores, sino que en ellos puedan ser partícipes múltiples formas de pesar lo ético, lo moral y lo filosófico. Por ello, los representantes de los sectores económicos, académicos, sociales, culturales, religiosos, de las asociaciones de padres y de familias, de los indígenas y comunidades, deben contar con la misma capacidad de participación en la definición de los contenidos de los programas curriculares, así

como de las estrategias pedagógicas, evaluativas y didácticas que se vayan a definir.

Al ser canalizados por mecanismos curriculares y pedagógicos, permitirán la formación de seres humanos integrales, pacíficos, colaborativos y respetuosos de la dignidad humana. Además de que tendrán, a partir de la garantía de esta formación académica, de incrementar su capacidad de reflexión, pensamiento crítico y social, al poder tener una mayor y mejor plataforma de referentes intelectuales de orden filosófico, ético y moral.

Como se puede ver, los diferentes argumentos que se han propuesto en este documento guardan total concordancia con lo propuesto por la Unesco frente a fuerte relación que existe entre la educación y la formación de personas con la capacidad de convivir dignamente, emprender y aprender, de manera continua y respetuosa, de la existencia de los demás (Unesco 1996).

Sin dejar de lado que la construcción de estos valores en el escenario del posconflicto influye directamente en otras problemáticas que aquejan a la sociedad como los elevados índices de enfermedades mentales, que en muchas ocasiones son causantes de instancias fatales como el suicidio y el asesinato, incluso entre la misma familia por falta de tolerancia.

3.3. Retos que dispone el acuerdo de paz en el posconflicto

De acuerdo con el informe del equipo negociador, la firma del Acuerdo Final, establece la terminación del conflicto armado con las FARC silencia los fusiles, y abre el camino a una Colombia distinta.

Para cumplir los objetivos que establece el Acuerdo se estipularon 15 principios que resumen los retos que debe enfrentar el país en el posconflicto.

En primer lugar, se deben crear herramientas que permitan ponerle fin al conflicto mediante una solución política, teniendo en cuenta que las víctimas son la justificación ética del diálogo, que la reparación simbólica, espiritual y material debe ser esencial; que la verdad es el punto de partida de la reconstrucción del tejido social; que el perdón es una decisión personal, pero la sociedad no puede estancarse en el rencor, no para la condescendencia pero si para la reconciliación y que olvidar el campo es un error y una invitación a perpetuar una fuente de inequidad que ejerce influencia nociva también sobre la vida urbana.

Hay que mencionar que el fin del conflicto es crucial para superar el problema de las drogas que incide en otras situaciones como los índices de salud mental y de criminalidad. Por otro lado, la reinserción debe hacerse en un marco de dignidad.

La paz va más allá del silencio de los fusiles, pues el fin del conflicto es una oportunidad para realizar cambios más profundos, como el que se propone a través de la educación ética en esta iniciativa legislativa. Siendo así, el fin del conflicto y la puesta en marcha de una paz firme deben ser un propósito que incluya a todos los colombianos y que genere articulación y herramientas de apoyo para su consolidación desde todos los sectores.

IMPACTO FISCAL

El presente proyecto no tiene impacto fiscal de acuerdo a la Ley 819 de 2003 ya que solo implica la modificación parcial de algunos artículos de la Ley 115 de 1994 continuando con los respectivos recursos asignados en la acordada vigencia fiscal y con el recurso humano que integra la misma planta de personal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Dávila, E. y Durán, E. (2000). *Socialización: prácticas de crianza y cuidado de la salud*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales.

Arendt, Hanna (1978). *The life of the mind*. San Diego. New York, London: Harcourt Brace Jovanovich, part I.

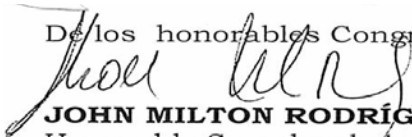
Sen, Amartya (2004). *Capital humano y capacidad humana*. Foro de Economía Política.

Stenhouse, L. (1980). *Investigación en el desarrollo del currículo*. Madrid: Morata

Zemelman, H. (1992). Educación como construcción de sujetos sociales. Revista *La Piragua*, 5. Santiago.

Unesco (2006). *La educación como eje del desarrollo humano*. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, con la colaboración del Instituto de Estadística de la Unesco (UIS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De los honorables Congresistas;



JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 74 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 14, 16, 20 y 23 de la Ley 115 de 1994, 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 Jhon Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacio Mizrahi; Honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Lozano. 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

Julio 31 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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 75 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se fijan criterios de equidad para los soldados profesionales e infantes profesionales de las Fuerzas Militares.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto otorgar a los miembros de las fuerzas militares que son soldados profesionales o infantes profesionales condiciones de equidad en

el ejercicio de su actividad mediante el desarrollo del principio de igualdad y favorabilidad laboral.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso primero del Artículo 1 del Decreto Ley 1793 del 2000, el cual quedará así:

“Artículo 1°. Soldados profesionales. *Los soldados profesionales son los miembros de la fuerzas militares entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas”.*

Artículo 3°. Los soldados profesionales e infantes profesionales tendrán derecho al porte de la cédula militar que trata el artículo 41 de la Ley 1861 de 2017 o que lo modifique, en las condiciones legales para su expedición.

Artículo 4°. *Prima de actividad para soldados profesionales.* Los soldados profesiones e infantes profesionales en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual de actividad que será equivalente a la que tienen derecho los oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública.

Parágrafo. El porcentaje de la prima que trata este artículo será equivalente al 25% del salario básico durante los primeros cinco (5) años de vigencia de la presente ley, posteriormente dicho porcentaje incrementará quinquenalmente un 5% hasta llegar al monto máximo devengado por los oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública.

Artículo 5°. *Pago de reajuste laborales.* Será aplicable lo contenido en el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 para el pago de reajustes de salario del personal de Soldados Profesionales e Infantes Profesionales que se encontraban en servicio activo del Ministerio de Defensa Nacional reconocidas por acto administrativo.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo segundo al artículo 3° de la Ley 923 de 2004, el cual quedará así:

“Parágrafo 2°. En lo que respecta a los factores computables para el cálculo de la asignación de retiro de los soldados profesionales e infantes profesionales se tendrá en igualdad de condiciones que a los demás miembros de la fuerza pública. En el término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley el Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en este parágrafo”.

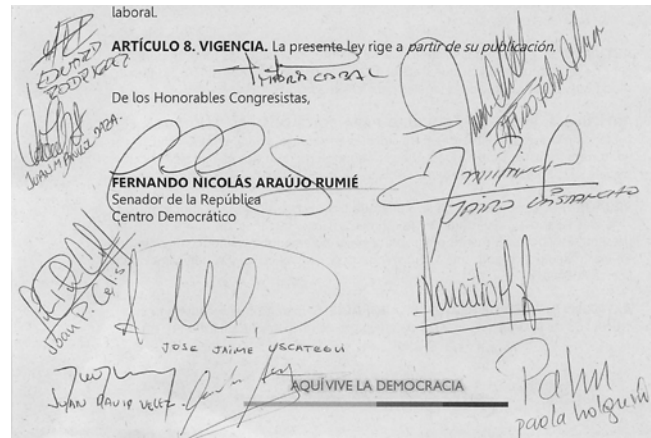
Artículo 7°. *Oportunidades laborales.* Con el fin de generar oportunidades de empleo para los soldados profesionales e infantes profesionales que se retiren del servicio activo, a las empresas empleadoras de esta población se les asignará una puntuación adicional en procesos de licitación pública, concurso de méritos y cualquier otro

proceso de contratación pública. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones para el otorgamiento de este beneficio.

La población que trata el presente artículo será beneficiaria de los programas de créditos becas condenables para el acceso a la educación superior y formación laboral.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 75 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se fijan criterios de equidad para los soldados profesionales e infantes profesionales de las fuerzas militares.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como finalidad reconocer a los Soldados Profesionales de Colombia e Infantes de Marina una prima de actividad militar consistente en el pago mensual de un 25% sobre la base del salario básico que devengan, incrementado en un 5% anual hasta llegar a pagar lo mismo que los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; esto con el ánimo de reconocerles a estos miembros de la Fuerzas Militares su entereza así como entrega en la lucha por salvaguardar la democracia, la paz, la soberanía y las instituciones civiles en nuestro país.

2.- El soldado profesional en Colombia

Con la Ley 131 de 1985 se estableció el servicio militar voluntario otorgándoles ciertos beneficios a aquellas personas, especialmente varones, que se incorporaran a las fuerzas militares. En el año 2000, en uso de facultades extraordinarias, el Presidente de la República mediante el Decreto ley 1793 de 2000, hizo una transición de los soldados voluntarios para convertirse en soldados profesionales. Así, nace en la legislación colombiana, la figura de los soldados e infantes profesionales, quienes tienen la finalidad principal

de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares en la ejecución de operaciones militares para la conservación y restablecimiento del orden público.

En el año del Bicentenario, tanto de nuestra Independencia como del Ejército de Colombia, una vez más con el propósito de enaltecer el sacrificio, la vocación y el honor de los hombres que conforman las Fuerzas Militares se hace necesario reconocer un hecho real y palpable, así como consagrado por la supremacía de la Constitución Política de Colombia en el artículo 217, que dice:

“La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.

Por lo tanto, para mantener, proteger y ejercer la soberanía de nuestro territorio, así como propender por la seguridad de la democracia de todos los habitantes de nuestro país, requiere una actividad permanente y especial, la cual se traduce en la vigilancia, control y alistamiento constante para garantizar la soberanía colombiana.

Esta actividad permanente y especial de servicio a la Patria, se traduce en la protección de nuestros recursos renovables y no renovables, y el desarrollo económico, social y cultural desde el sector rural hasta los sectores industriales, de comercio, así como todas las áreas indispensables para el progreso de la Nación.

En consecuencia, esta actividad permanente y especial exige unas condiciones por parte de quienes la realizan, entre otras la de estar preparados física y psicológicamente para afrontar el riesgo latente en todos aquellos interesados en alterar la estabilidad del Estado colombiano.

En igual sentido, el Estado colombiano como contraprestación a esta actividad permanente y especial realizada por todos los miembros de las Fuerzas Militares que en cumplimiento de la labor constitucionalmente conferida y como reconocimiento a dicha misión, y en aras de garantizar nuestros derechos que por medio de la ley ha establecido: *“no podrá discriminarse por razón de categoría, jerarquía o cualquier otra condición a los miembros de la Fuerza Pública”* para ningún efecto.

Finalmente, el cumplimiento de los principios mínimos en materia salarial prestacional, bienestar y seguridad social, deben ser garantizados en su goce efectivo, cumpliendo los principios de igualdad, solidaridad y universalidad para todos los integrantes de las Fuerzas Militares.

Así las cosas, la actividad permanente, especial y de riesgo realizada en los 365 días del año por los soldados e infantes profesionales, a quienes se les ha otorgado constitucionalmente dicha labor, debe obedecer al cumplimiento de los principios mínimos salariales y prestacionales protegidos por la Constitución y la ley, debe ser retribuida por el Estado colombiano en condiciones de igualdad para todos aquellos que llevan a cabo la referida actividad en condiciones de igualdad con todos los demás miembros de las Fuerzas Militares y la Fuerza Pública.

La prima de actividad

La prima de actividad es un reconocimiento dinerario que se les entrega mensualmente a los Oficiales, los Suboficiales de acuerdo con la ley. En principio la prima de actividad para los Oficiales, Suboficiales y Civiles estuvo fijada en un 33% del salario básico que devengaban; pero, a partir del año 2007 en los Decretos 2863 de 2007 se estipuló que la prima de actividad aumentaría en un 50%. Los anteriores decretos que trataban el artículo 84 del Decreto ley 1211 de 1990, artículo 68 del Decreto 1212 de 1990 y artículo 38 del Decreto 1214 de 1990.

A propósito de dicho incremento en entrevista para el medio *Caracol radio* el ministro de la Defensa Nacional declaró: “No es un regalo, no es una disposición caprichosa, estamos pagando una deuda de mucho tiempo postergada con los colombianos que más arriesgan por sostener la democracia y las instituciones que nos legaron los libertadores”¹.

La prima de actividad para los Soldados Profesionales

A pesar de que el Estado ha sabido reconocer generosamente la prima de actividad a los oficiales, suboficiales y civiles del sector defensa, desafortunadamente se les ha quedado por fuera pagar la deuda con los Soldados Profesionales e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares que corren los mayores riesgos con el fin de sostener nuestra democracia y hacer respetar nuestras instituciones.

Sobra decir que los Soldados Profesionales son los que más han muerto en los últimos 20 años por

¹ Fuente: entrevista con *Caracol radio*. “incrementan la prima de actividad a miembros de la fuerza pública”. Mayo 31 de 2007. véase en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=434453>

cuenta de la violencia, así como son las víctimas número uno por las minas antipersona, también son los militares que más tiempo se encuentran en actividad en las áreas de operación, de combate o de riesgo.

Esto nos muestra que el Estado tiene una gran deuda con ellos, pues el mayor principio y la mejor motivación es el respeto y las garantías reales del derecho a la igualdad, que en este caso pareciera se incumple, pues cómo es posible que no se le reconozca los derechos de recibir una prima de actividad militar que los oficiales, suboficiales y hasta los civiles reciben por el hecho de encontrarse activos dentro de las Fuerzas Militares y que los Soldados Profesionales de una forma discriminada no la perciben.

En muchas ocasiones se ha mencionado que el pago de una prima de actividad a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina generaría un incremento en los gastos de la Nación; sin embargo, es importante recordar que hasta el año 2007 la prima de actividad para los demás miembros del sector defensa era del 33% y después del Decreto paso al 50%, beneficiando incluso a los Oficiales retirados que prestan sus servicios en el Ministerio.

3.- Impacto fiscal

El presente proyecto de ley, ordenar gasto, y comprende un impacto fiscal y en consecuencia requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se puede dar dentro del trámite constitucional de la iniciativa.

4.- Del contenido normativo de la iniciativa

De lo anterior, es necesario reconocer la Prima de Actividad por parte del Estado colombiano a los Soldados Profesionales e Infantes profesionales, en su calidad de servidores públicos del sector de defensa, ya que representa la cristalización de los principios mínimos y constitucionalmente establecidos por el mismo, para sus servidores públicos del sector de defensa.

Igualmente, establecer criterios de igualdad laboral en el salario de los soldados e infantes profesionales, en las mismas condiciones que los demás miembros del sector defensa; así como, actualizar el cálculo para la asignación de retiro, permite recompensar la deuda histórica que se tiene con este grupo que valientemente han entregado su vida por la patria.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental al salario y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones

dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 75 de 2019 Senado, *por medio de la cual se fijan criterios de equidad para los soldados profesionales e infantes profesionales de las fuerzas militares*, 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 *Fernando Nicolás Araújo Rumié, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paola Holguín Moreno, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, María Fernanda Cabal Molina*; honorables Representantes *Juan Pablo Celis Vergel, Juan Manuel Daza Iguarán, José Jaime Uscátegui Pastrana, Jairo Giovany Crispancho Tarache, Édwar David Rodríguez Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda 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

Julio de 2019

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenir la automedicación y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin establecer medidas para garantizar el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente sobre los medicamentos de venta libre, en aras de promover entornos saludables que prevengan la automedicación como alternativa terapéutica para el tratamiento de enfermedades.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Se aplicará en todo el territorio nacional y cobijará a todos los actores que participen en las actividades contempladas en la presente ley.

Artículo 3°. *Definiciones.*

Publicidad: Se entenderá por publicidad una forma de comunicación pagada por individuos o compañías con el ánimo de proveer información o influenciar a las personas para pensar o actuar de una forma particular.

Rotulado o información de contenido: Toda descripción impresa en el rótulo o etiqueta de un producto destinado a informar al consumidor sobre su contenido.

Medicamento: Preparado farmacéutico obtenido a partir de principios activos, con o sin sustancias auxiliares, presentado bajo forma farmacéutica que se utiliza para la prevención, alivio, diagnóstico, tratamiento, curación o rehabilitación de la enfermedad. Los envases, rótulos, etiquetas y empaques hacen parte integral del medicamento, por cuanto estos garantizan su calidad, estabilidad y uso adecuado.

Medicamento de Venta Libre u Over The Counter (OTC): Aquel que el consumidor puede adquirir sin necesidad de una prescripción médica y su uso está destinado a la prevención, tratamiento o alivio de síntomas, signos o enfermedades “leves” debidamente reconocidas por los usuarios.

Medicamento Homeopático: Es el preparado farmacéutico obtenido por técnicas homeopáticas, conforme a las reglas descritas en las farmacopeas oficiales aceptadas en el país, con el objeto de prevenir la enfermedad, aliviar, curar, tratar y/o rehabilitar un paciente. Los envases, rótulos,

etiquetas y empaques hacen parte integral del medicamento, por cuanto estos garantizan su calidad, estabilidad y uso adecuado.

Automedicación: Es un comportamiento individual de consumo, consistente en la autoadministración o administración a individuos a cargo, de medicamentos (en el más amplio espectro incluyendo productos naturales) por fuera de la prescripción, o alterando la prescripción, con la función original de autocuidado de la salud u otras diferentes como el aumento del rendimiento físico o cognitivo (dopaje), el uso recreativo, el uso cosmético, terminación de la vida, entre otros, aprovechando siempre sus principios activos farmacológicos.

Establecimientos Farmacéuticos: Se consideran establecimientos farmacéuticos mayoristas los Laboratorios Farmacéuticos, las Agencias de Especialidades Farmacéuticas y Depósitos de Drogas, y establecimientos farmacéuticos minoristas: Las Farmacias-Droguerías y las Droguerías.

CAPÍTULO II

**De la regulación a la publicidad
de los medicamentos de venta libre**

Artículo 4°. *Etiquetado.* Con el objetivo de informar de manera clara y suficiente, sobre los efectos derivados del consumo de medicamentos de venta libre, los productores deberán declarar en el etiquetado la siguiente información:

- a) Dirección web donde el consumidor encontrará información sobre los posibles efectos secundarios resultados de los estudios clínicos para su aprobación por parte del INVIMA.
- b) Lista de componentes incluyendo todos principios activos, con o sin sustancias auxiliares, que cumplan o no función tecnológica en el medicamento, tal como está definida en la normatividad nacional.
- c) Para el caso de medicamentos homeopáticos deberá declararse si sus ingredientes contienen organismos genéticamente modificados y especificar cuáles son estos ingredientes.
- d) La información en el rótulo deberá estar en español, y eventualmente podrá repetirse en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer. No se permitirá sobreimpresión o cualquier modificación de la información contenida en el rótulo original.

Parágrafo 1°. Sin excepción alguna, todo medicamento deberá llevar la información de etiquetado dispuesto en este artículo.

Adicionalmente, todos los medicamentos de venta libre deberán incluir un rótulo adicional que contenga la frase: “Es un medicamento, no exceda su consumo y evite automedicarse”.

CAPÍTULO III

De las acciones comunicativas para prevenir la Automedicación

Artículo 5°. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el INVIMA y el Instituto Nacional de Salud, diseñarán herramientas pedagógicas orientadas a prevenir la Automedicación, tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que sean útiles para este fin.

En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se deberá dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevenir la automedicación.

Todas las Entidades Promotoras de Salud (EPS) deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de que trata este artículo en el marco de sus programas de medicina preventiva.

Parágrafo. Las entidades dispondrán del término de un año para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 6°. *Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.* La Autoridad Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales cuyo trabajo no entre en conflictos de intereses con los objetivos de la presente ley, con el propósito de emitir mensajes de prevención de la Automedicación en horario triple A (horario AAA) de televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces reglamentará la materia.

Artículo 7°. El Ministerio de Salud y Protección Social creará y fomentará la suscripción al “Pacto por el Consumo Responsable de Medicamentos”, vinculando a la Confederación Colombiana de Consumidores, la Red Nacional de Protección al Consumidor, la Cámara Colombiana de la Industria Farmacéutica (ANDI), AFIDRO,

ASOCOLDRO, la ANDA Colombia, los grupos de investigación académica sobre medicamentos inscritos ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología, las asociaciones de pacientes, y los medios de comunicación.

Artículo 8°. El Ministerio de Salud y Protección Social creará y administrará la plataforma electrónica que permitirá registrar las ventas de medicamentos de venta libre.

Parágrafo 1°. Los propietarios, administradores y regentes de los establecimientos farmacéuticos, deberán registrar las ventas de medicamentos de venta libre en la plataforma creada.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social promoverá el cumplimiento de esta norma mediante la participación de la Confederación Colombiana de Consumidores, la Red Nacional de Protección al Consumidor, la Cámara Colombiana de la Industria Farmacéutica (ANDI), AFIDRO, ASOCOLDRO y los grupos de investigación académica sobre medicamentos inscritos ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Artículo 9°. Los propietarios, administradores y regentes de los establecimientos farmacéuticos, no podrán vender de manera fraccionada medicamentos antibióticos al público, ni dispensar tratamientos con medicamentos antibióticos de manera incompleta.

Parágrafo. Los establecimientos farmacéuticos deberán ubicar, en lugar visible al público, un letrero tipo placa, en el cual se transcriba la disposición contenida en este artículo.

Artículo 10. *Régimen sancionatorio.* El incumplimiento de lo establecido en la presente ley dará lugar al procedimiento y sanciones establecidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011.

Parágrafo 1°. El 50% de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a las acciones establecidas en el artículo 6° de esta ley.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



Gustavo Bolívar Moreno,
Senador de la República
Coalición Decentes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de salud pública para la prevención del consumo nocivo de medicamentos, en lo referente a información para el etiquetado de medicamentos de venta libre, amplia divulgación de información en salud pública, prevención a través de la publicidad de medicamentos de venta libre y fortalecimiento de la participación ciudadana; fortaleciendo la promoción de entornos de vida saludable, brindando garantías de acceso a la información, el fomento de las acciones afirmativas para el autocuidado de la salud y la vida, la disminución de la morbimortalidad y la prevención de enfermedades derivadas del consumo indiscriminado de medicamentos de venta libre y antibióticos.

Está inspirado en el proyecto de ley 214 de la Honorable Cámara de Representantes *“Por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”*¹ elaborado con la participación de organizaciones sociales como FIAN, Red PaPaz y Educar Consumidores, entre otros.

II. Justificación

La salud es un derecho fundamental autónomo, que abarca las acciones colectivas basadas en la salud pública, incluyendo acciones individuales relacionadas con el acceso a servicios de salud. El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, en el artículo 49:

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

“Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

De igual forma, la Constitución consagra dentro de su capítulo III DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE lo siguiente:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 2011, ha manifestado que:

“Esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia que la salud es un derecho fundamental. Por tanto, es obligación del Estado y de los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud, desarrollar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho. El derecho fundamental a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”. Esta concepción responde a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de las personas, en consecuencia, garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales”.

No obstante, pese a la consagración del derecho a la salud, dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, atribuyéndole un mandato al Estado en lo relativo a la prevención, promoción y protección de la

¹ Honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, Honorable Senador Iván Cepeda Castro, Honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno, y otros.

salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Además de lo ya expuesto, la Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015, señala que los determinantes sociales de la salud tienen relación directa con el goce efectivo de esta, por eso la educación para la vida, el acceso a información clara sobre consumos nocivos y la promoción de la salud, son elementos claves en la generación de prácticas sociales saludables. El consumo indiscriminado de medicamentos de venta libre y antibióticos, es tema a reglamentar debido a los graves riesgos para la salud que conlleva la falta de controles y la ausencia y disponibilidad de información veraz, conforme a la evidencia científica que muestra la relación entre la automedicación irresponsable, como también la adherencia al tratamiento farmacológico y su impacto en la salud.

El Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), 2012-2021² define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el acceso a una atención integrada de condiciones no transmisibles con enfoque diferencial.

De esta manera, el presente proyecto de ley tiene como objetivo principal promover el acceso libre a la información que requieren los colombianos para prevenir la automedicación y promover entornos saludables; acogiendo las recomendaciones sobre el uso de medicamentos que desde hace años ha dirigido la Organización Mundial de la Salud (OMS) a los diferentes Estados en el sentido de apostar por el su uso racional, entendiéndolos como un “instrumento de salud” y no como un bien de consumo, por lo que su administración debe adecuarse a las necesidades de cada individuo.

De ahí, por ejemplo, que la ley aquí propuesta adopte en Colombia medidas tales como: i) un etiquetado frontal de advertencia, gracias al cual toda persona adulta pueda entender fácilmente los riesgos de automedicarse y acceder a una fuente confiable de información en caso que decida hacerlo; ii) ordenar a la instituciones estatales competentes de adelantar en todo el país campañas informativas sobre la prevención de la Automedicación, haciendo uso de medios de comunicación masivos y también promoviendo

esta información en las Entidades Promotoras de Salud; iii) regular la publicidad de medicamentos de venta libre en franjas de mayor audiencia; iv); entre otras medidas.

¿Cuáles son los productos medicamentos objeto de esta ley?

En términos comerciales las ventas de medicamentos se dividen en dos grupos, las institucionales (medicamentos que compra el sistema de salud y que luego las EPS le entregan a cada ciudadano) y las comerciales (lo que pagamos de nuestro bolsillo cuando vamos a una farmacia, sin importar si el medicamento fue prescrito o no por un especialista). Se calcula que anualmente el negocio mueve unos **9,5 billones de pesos en Colombia**, de los cuales casi 70% son ventas institucionales y 30% son comerciales³.

De acuerdo con la fuente anteriormente citada, existe una segunda clasificación al analizar las cifras de la industria que distingue entre los medicamentos prescritos y los de venta libre, también conocidos como OTC (Over the Counter). Mientras que en Colombia está prohibida la publicidad de los primeros, y por eso no vemos publicidad de medicamentos contra el cáncer o la hipertensión en canales públicos, sí existe un amplio despliegue en medios y horarios “Prime” de productos con bases o combinación de 163 principios activos⁴. Esa forma de mercadear los medicamentos OTC es la que debe controlarse para prevenir que cada vez más colombianos pongan en riesgo su salud e impacten el sistema de atención por las consecuencias derivadas del consumo indiscriminado de medicamentos sin control alguno.

En Colombia existen cerca de 90 laboratorios farmacéuticos, entre nacionales y extranjeros. 57 de ellos hacen parte de la Cámara de la Industria Farmacéutica de la ANDI y varios pertenecen al mismo tiempo a alguno de otros dos gremios: la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación y Desarrollo (Afidro), que reúne a 23 grandes multinacionales, y la Asociación de Industrias Farmacéuticas (Asinfar), a la que están afiliados 26 laboratorios colombianos⁵.

¿Por qué regular la publicidad de medicamentos de venta libre?

Se entiende la publicidad como “una forma de comunicación pagada por individuos o compañías con el ánimo de proveer información o influenciar

² www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf.

³ *Ibidem*.

⁴ http://www.medicamentosauclic.gov.co/contenidos/venta_libre.aspx

⁵ <http://www.todoesciencia.gov.co/farmaceuticas-1>.

a las personas para pensar o actuar de una forma particular”⁶.

De acuerdo con varias investigaciones y, como opera con cualquier otro producto, existe una relación directa entre la publicidad de medicamentos de venta libre y el consumo de los mismos⁷. La publicidad, sumada a la proliferación de sitios en internet donde cualquier persona puede obtener información, no siempre acertada, sobre patologías y tratamientos, ponen en alto riesgo a la población. En este sentido, “el creciente protagonismo de las empresas farmacéuticas conduce a situaciones donde los criterios del mercado pueden entrar en conflicto con los aspectos éticos o las prioridades de Salud Pública, sobre todo con las más recientes legislaciones sobre publicidad y marketing farmacéutico”⁸.

La publicidad juega un papel determinante, ya que “en los últimos años, las empresas farmacéuticas se han apoyado en esta para promover sus productos al grueso de la población. Como ocurre con cualquier fórmula publicitaria, el producto es ofrecido a partir de sus beneficios potenciales, no de los efectos secundarios ni de los riesgos que podría generar entre los consumidores. En muchos casos, se exageran los beneficios potenciales e inclusive se le llegan a atribuir propiedades y características de las que carece. La leyenda “consulte a su médico” normalmente acompaña a la publicidad, si bien el efecto que esta consigna podría tener en el público es marginal”⁹.

Para evitar este fenómeno en el caso de coacción publicitaria al personal de salud, se ha creado el proyecto de Resolución llamado **Registro de Transferencias de Valor**¹⁰, una iniciativa donde la industria farmacéutica en Colombia deberá reportar en la página web de esa entidad todos los pagos e invitaciones a médicos, sociedades científicas, organizaciones de pacientes, investigadores, droguistas y hasta periodistas. La idea es garantizar la transparencia buscando evitar la inducción a la demanda fomentada por los laboratorios.

¿Qué es la automedicación y cuáles son los problemas de salud pública que se derivan a partir de ella?

La Organización Mundial de la Salud (OMS) incluye el concepto de automedicación, situación en la cual “hay un uso responsable de medicamentos por parte de la persona, normalmente cuando conoce tanto los síntomas de su enfermedad como el medicamento para combatirla. Según la OMS la automedicación responsable es válida como fórmula de atención de salud en los países desarrollados”¹¹.

Aunque la OMS reconoce y acepta la automedicación, siempre y cuando se haga de manera “responsable” y, pone de ejemplo el uso de medicamentos de libre acceso (sin fórmula médica) para el alivio de síntomas poco graves como las dolencias leves de garganta, estómago, oído o la tos, dicha práctica no debe reemplazar “el contacto del profesional con el paciente”. Por su parte, varios investigadores han puesto de manifiesto que “por cuestiones culturales y sociales de la población, la sobreprescripción y la dispensación por parte de profesionales de la salud, así como la presión de la industria farmacéutica a través de la publicidad, muchas veces “engañosas”, hacen del uso del medicamento sinónimo de salud”¹².

Además de la publicidad, en su libro “Farmacología general. Una guía de estudio”¹³, Hernández menciona siete factores asociados a la Automedicación (Figura 1.) De ellas, el presente proyecto de ley pretende impactar cuatro: No presencia de personal calificado, bajo control de venta, mercadotecnia y bajo nivel educativo.



Fuente: Abel Hernández Chávez: *Farmacología general. Una guía de estudio*, www.accessmedicina.com
Derechos © McGraw-Hill Education. Derechos Reservados.

Figura 1. Factores relacionados con la Automedicación

De acuerdo con investigaciones más recientes, la Automedicación es un comportamiento

⁶ Advertising. Jen Green, The Rosen Publishing Group, Inc., 15/12/2011.

⁷ <https://www.andacol.com/index.php/72-revista-anda/revista-anda-44/397-publicidad-de-medicamentos-responsabilidad-frente-a-la-salud-publica>.

⁸ Puerta, D. R. (2006). La automedicación responsable, la publicidad farmacéutica y su marco en la Atención Primaria. *Medicina de Familia Semergen*, 107-154.

⁹ <https://www.alainet.org/es/articulo/180715>.

¹⁰ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/DE/DIJ/proyecto-resolucion-transparencia.pdf>.

¹¹ <http://www.evidencia.org.ar/files/0aabef9c6504180b3e8bd39807a23a86.pdf>.

¹² <https://www.agenciacyta.org.ar/2008/08/la-publicidad-potencia-la-automedicacion/>.

¹³ *Farmacología general. Una guía de estudio*. McGraw Hill; Edición: 1 (2013).

individual de consumo, consistente en la autoadministración o administración a individuos a cargo, de medicamentos (en el más amplio espectro incluyendo productos naturales) por fuera de la prescripción, o alterando la prescripción, con la función original de autocuidado de la salud u otras diferentes como el aumento del rendimiento físico o cognitivo (dopaje), el uso recreativo, el uso cosmético, terminación de la vida, entre otros, aprovechando siempre sus principios activos farmacológicos¹⁴.

Como fenómeno de salud pública la Automedicación, en el caso de los humanos, está virando en las últimas décadas hacia un significativo problema de salud pública global. De la mano de la publicidad (formal o informal) y el mercadeo de los medicamentos, aumentan los casos de intoxicación y muerte de personas por abuso en el consumo de medicamentos, sean de prescripción o de venta libre. No queda duda de que vivimos ahora en una “sociedad medicalizada”, independientemente del grado de acceso de las personas a los servicios de salud¹⁵.

La Automedicación se ha convertido en una práctica creciente en la población mundial. Este fenómeno ha sido promovido como una forma de autocuidado, con impacto positivo en la reducción del gasto dentro de los sistemas de salud; sin embargo, también se ve con preocupación, por los potenciales efectos negativos relacionados con diagnósticos y manejos inadecuados, que pueden afectar la salud de los individuos.

En las últimas cuatro décadas ha habido una evolución tanto de los términos como de las definiciones relacionadas con Automedicación, desde un concepto muy simple que implica la ausencia de prescripción médica, hasta conceptos más complejos que abarcan conductas de muy diversa índole; aun aquellas en las que media un acto de prescripción no seguido o no cumplido por el paciente. En ese sentido, los doctores Ángela María Ruiz-Sternberg, M. D. y Andrés Pérez-Acosta, Ph. D. han propuesto clasificar en cuatro grupos este comportamiento: a. Automedicación, b. autocuidado, c. preparaciones farmacéuticas y medicamentos, y d. prescripción¹⁶.

Señalan los Doctores Ruiz y Pérez, que existe un conjunto amplio de fenómenos relacionados con la distribución de medicamentos sin que medie una fórmula médica, comenzando por las opciones legales como la compra de medicamentos de venta libre, denominados OTC (Over-the-Counter). Dentro de este espectro cabe también la medicación sin un acto médico formal previo (por ejemplo, a través de una consulta telefónica o por consejo de un dependiente de farmacia) y la autoadministración de medicamentos que exigen prescripción.

Los medicamentos OTC se utilizan en el manejo de más de 450 condiciones médicas que tienen una frecuencia de presentación altísima y que representan un gran costo para los sistemas sanitarios. En general, estos medicamentos tienen un margen terapéutico amplio y se utilizan para el manejo de síntomas o enfermedades leves. Por esta razón es importante para la salud de la sociedad colombiana la regulación de su venta y el control en su publicidad, especialmente en horas “prime”.

¿Cuál es la situación mortalidad asociada con la Automedicación?

Se ha encontrado que el consumo de sustancias químicas para causarse daño, obedece muchas veces a estrés en jóvenes adultos, en países industrializados se utilizan para este fin medicamentos como analgésicos, tranquilizantes o antidepresivos¹⁷.

El Informe Mundial sobre Prevención de las Lesiones en los Niños señala que el hogar y sus alrededores pueden ser lugares potencialmente peligrosos para ellos en cuanto a la presentación de intoxicaciones accidentales, en primer lugar por medicamentos de venta libre, seguidos por medicamentos de venta con fórmula médica¹⁸.

La Clínica de la Universidad de la Sabana publicó en 2017 su investigación sobre la relación entre los problemas de salud y la mala administración de medicamentos, descubriendo que esta mala combinación es la sexta causa de muerte en Colombia¹⁹ mientras que el Sivigila del Instituto Nacional de Salud, demostró para el mismo año información más detallada sobre factores asociados a intoxicación, donde la ingesta de medicamentos aparecen entre las primeras causas.

¹⁴ Observatorio del Comportamiento de Automedicación. (4 de 6 de 2019). OCAM. Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/Observatorio-del-Comportamiento-de-Automedicacion/Inicio/>.

¹⁵ Pérez, A. M. (11 de 12 de 2015). *Nova et Vetera*. Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Inicio/Omnia/Las-formas-contemporaneas-de-la-automedicacion-irr/>.

¹⁶ Ángela Ruiz, M., & Andrés Pérez, P. (2011). Automedicación y términos relacionados: una reflexión conceptual. *Revista Ciencias de la Salud*, 83-97.

¹⁷ <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/INTOXICACIONES%202017.pdf>

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ <https://noticias.universia.net.co/educacion/noticia/2017/05/23/1152668/mal-uso-medicamentos-sexta-causa-muerte-colombia.html>

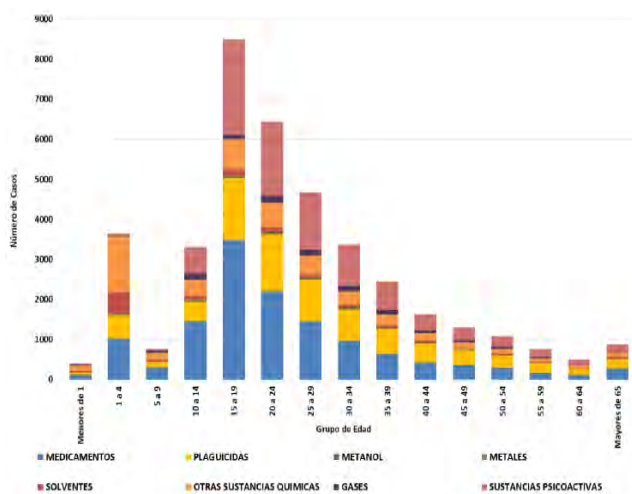
Tabla 1. Número de casos de intoxicaciones por grupo de sustancia, Colombia, 2017

GRUPO DE SUSTANCIA	NO. CASOS	%
Medicamentos	13372	33,7
Sustancias Psicoactivas	9640	24,3
Plaguicidas	8423	21,2
Otras Sustancias Químicas	5320	13,4
Solventes	1332	3,4
Gases	1168	2,9
Metanol	267	0,7
Metales	187	0,5
Total general	39709	100,0

Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2.017

Las intoxicaciones por medicamentos, sustancias psicoactivas y plaguicidas cuentan con las mayores proporciones respectivamente en Colombia. Las entidades territoriales de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Caldas, Nariño y Cundinamarca, cuentan con la mayor notificación al Sivigila, respectivamente. Sin embargo, los departamentos de Caldas, Quindío, Putumayo, Cartagena, Huila y Risaralda, en su orden presentan las mayores incidencias, lo que posiblemente obedece a factores como baja población o alta ocurrencia de eventos de intoxicación para ciertos grupos particulares de sustancias químicas, así como un fortalecimiento en la notificación de los mismos.

Para 2017 el 57,7% (22.916) de los casos correspondientes a los grupos de edad entre 10 a 29 años, con una concentración de eventos en el grupo entre 15 y 19 años con el 21,4% (8.489 casos), los principales grupos de sustancias involucradas corresponden a medicamentos y sustancias psicoactivas. Para el grupo de edad de 0 a 4 años el porcentaje de casos fue del 10,2% (4.044 casos), para los casos notificados en estos grupos de edad, los grupos de sustancias que generaron el mayor número de notificación correspondieron a otras sustancias químicas, seguida de medicamentos (ver figura 2).



Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2017

Figura 2. Distribución porcentual de intoxicaciones según sexo, Colombia, 2017

En cuanto al régimen de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, la mayor cantidad de casos pertenece al subsidiado con el 47,1% (18 722 casos), seguido por el contributivo con el 40,6% (16 132 casos), el 7,3% (2 884 casos) no presentan ningún tipo de afiliación, el 2,8% (1 111 casos) pertenecen al especial y el 1,0% (397 casos) pertenecen a excepción (ver tabla 2).

Tabla 2. Distribución de intoxicaciones por régimen de salud, Colombia, 2017

Grupo de sustancias	Régimen de aseguramiento											
	Contributivo		Especial		Indeterminado		No asegurado		Excepción		Subsidiado	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Medicamentos	6687	16,8	389	1,0	114	0,3	785	2,0	185	0,5	5232	13,2
Plaguicidas	2140	5,4	161	0,4	122	0,3	678	1,7	62	0,2	5260	13,2
Metanol	98	0,2	8	0,0	6	0,0	26	0,1	4	0,0	125	0,3
Metales	78	0,2	14	0,0	2	0,0	13	0,0	1	0,0	79	0,2
Solventes	488	1,2	46	0,1	17	0,0	85	0,2	17	0,0	679	1,7
Otras sustancias	2196	5,5	212	0,5	59	0,1	373	0,9	56	0,1	2424	6,1
Gases	759	1,9	67	0,2	14	0,0	56	0,1	8	0,0	264	0,7
Psicoactivas	3706	9,3	214	0,5	129	0,3	868	2,2	64	0,2	4659	11,7
Total	16132	40,6	1111	2,8	463	1,2	2884	7,3	397	1,0	18722	47,1

Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2.017

En relación con la pertenencia étnica, el 4,4% (1 755) de los casos corresponde a la etnia negro, mulato, afrocolombiano; 2,0% (780 casos) a indígenas y el 93,1% (36 960 casos) a otras etnias. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Distribución de intoxicaciones por pertenencia étnica, Colombia, 2017

Grupo de sustancias	Pertenencia étnica													
	Indígena		Rom Gitano		Raizal		Palenquero		Negro, Afro		Otro		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Medicamentos	117	0,3	52	0,1	9	0,02	3	0,00	372	0,94	12819	32,3	13372	
Plaguicidas	362	0,9	32	0,1	13	0,03	3	0,00	250	0,63	7763	19,5	8423	
Metanol	7	0,0	0	0,0	0	0,00	0	0,00	47	0,12	213	0,5	267	
Metales	2	0,0	0	0,0	0	0,00	0	0,00	8	0,02	177	0,4	187	
Solventes	18	0,0	2	0,0	2	0,01	1	0,00	47	0,12	1262	3,2	1332	
Otras sustancias	107	0,3	11	0,0	11	0,03	4	0,00	232	0,58	4955	12,5	5320	
Gases	4	0,0	4	0,0	2	0,01	1	0,00	23	0,06	1134	2,9	1168	
Psicoactivas	163	0,4	36	0,1	19	0,05	9	0,00	776	1,95	8637	21,8	9640	
Total	780	2,0	137	0,3	56	0,14	21	0,00	1755	4,4	36960	93,1	39709	

Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2017

El 80,4% (31.922 casos) se presentaron en cabeceras municipales, seguido por áreas rurales dispersas 12,4% (4.905 casos) y en un menor porcentaje de notificación 7,3% (2.882 casos) en centros poblados. Los grupos de sustancias principalmente involucradas en las intoxicaciones ocurridas en las cabeceras municipales corresponden a **medicamentos**, sustancias psicoactivas y plaguicidas, mientras que en las áreas rurales dispersas el grupo de sustancias predominante corresponde a plaguicidas.

El número de intoxicaciones por sustancias químicas ocurridas en 2017 fue discretamente mayor en hombres con un 50,6% (20 088 casos), siendo mayor su ocurrencia por sustancias

psicoactivas, metanol y solventes, mientras que para las mujeres predominaron por medicamentos y gases (ver figura 3).

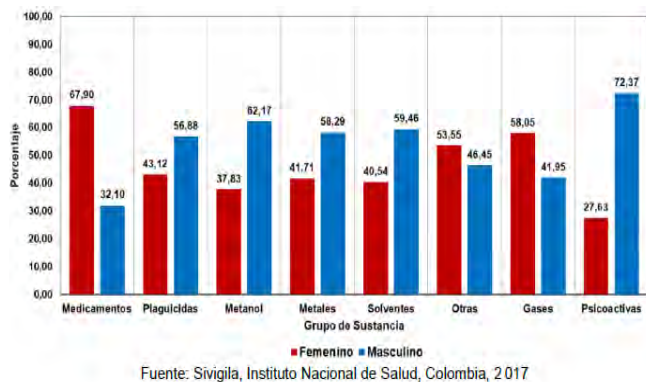


Figura 3. Distribución porcentual de intoxicaciones según sexo, Colombia, 2017

El mayor número de casos notificados de intoxicaciones por medicamentos se registró en el sexo femenino, siendo su tipo de exposición más frecuente la intencionalidad suicida, seguido de la accidental, así mismo, el mayor número de casos notificados en este grupo corresponde a medicamentos cuyo blanco es el sistema nervioso central.

Es importante destacar la presencia de patrones de consumo inapropiados de medicamentos como la autoformulación y autoprescripción que incrementan el riesgo de toxicidad, por lo que es importante realizar actividades de educación que promuevan su uso racional en especial para los de venta libre y se fortalezca la capacidad del personal de salud en la supervisión de su uso, así como en la aplicación de estrategias de farmacovigilancia, con el objetivo de disminuir tanto las intoxicaciones como las reacciones adversas.

En relación con el tipo de caso, la mayoría de las intoxicaciones por sustancias químicas ingresan por confirmación clínica con un 95,6% (37 949 casos), seguida en menor porcentaje por la confirmación por laboratorio 4,2% (1 656 casos) y por nexo epidemiológico 0,3% (104 casos), (ver tabla 4).

Tabla 4. Distribución de intoxicaciones por tipo caso, Colombia, 2017

Grupo de sustancias	Clasificación de caso						Total	
	Clínica		Laboratorio		Nexo epidemiológico		Casos	%
	Casos	%	Casos	%	Casos	%		
Medicamentos	12933	32,6	427	1,1	12	0,03	13372	33,7
Plaguicidas	8293	20,9	105	0,3	25	0,06	8423	21,2
Metanol	257	0,6	10	0,0	0	0,00	267	0,7
Metales	113	0,3	62	0,2	12	0,03	187	0,5
Solventes	1311	3,3	18	0,0	3	0,01	1332	3,4
Otras sustancias	5235	13,2	74	0,2	11	0,03	5320	13,4
Gases	1131	2,8	16	0,0	21	0,05	1168	2,9
Psicoactivas	8676	21,8	944	2,4	20	0,05	9640	24,3
Total	37949	95,6	1656	4,2	104	0,26	39709	100

Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2017

En cuanto al tipo de exposición, el 42,1% (16 716 casos) corresponde a intención suicida, principalmente, por medicamentos con el 24,4% (9.681 casos); en cuanto al lugar de ocurrencia, el 66,0% (26.228 casos) de las intoxicaciones por sustancias químicas se presentaron en el hogar; con intoxicaciones por medicamentos el 90,9% (12.153 casos).

Las intoxicaciones por medicamentos, sustancias psicoactivas y plaguicidas cuentan con las mayores proporciones respectivamente en Colombia. Las entidades territoriales de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Caldas, Nariño y Cundinamarca, cuentan con la mayor notificación al Sivigila, respectivamente.

En otros contextos el comportamiento de Automedicación se ha investigado típicamente en estudiantes universitarios, como el que realizaron investigadores de la Universidad del Rosario, a través de un estudio de corte transversal mediante una encuesta aplicada a 276 estudiantes de medicina, en el que se indagaron datos demográficos, antecedentes patológicos, hábitos, frecuencia de Automedicación, medicamentos automedicados, porcentaje de Automedicación responsable, razones para automedicarse y conocimiento sobre esta conducta²⁰.

De las 276 encuestas realizadas, se analizaron 270, encontrando que la prevalencia de Automedicación fue del 79,3%. Los medicamentos auto-medicados con mayor frecuencia fueron acetaminofén (10,8%), e ibuprofeno (3,9%), analgésicos que frecuentemente se anuncian en horarios “Prime” de radio y televisión bajo diferentes presentaciones.

Un estudio posterior realizado también con estudiantes de Medicina de la UDCA, se encontró que el 73% de la población se automedica, y a pesar de que el 79% de los estudiantes refiere que conoce con claridad los riesgos de la Automedicación, el 45% lo hace porque los síntomas no le parecen graves y el 37% refiere que ya había manejado los síntomas con anterioridad. El estudio reveló que el 23% de estos reciben información de sus familiares, seguido por la televisión con el 19%. Por otra parte, en cuanto a la obtención de los medicamentos, el 91% de la población los obtienen sin fórmula médica²¹.

²⁰ Calderón-Ospina, C. A. (2016). Automedicación en estudiantes de medicina de la Universidad del Rosario en Bogotá D. C., Colombia. *Revista Colombiana de Ciencias Químico-Farmacéuticas*, 374-384.

²¹ Bravo, K. J., Martínez, D. E., Arias, P. A. & Duarte, J. A. (2017). [www.udca.edu.co](https://repository.udca.edu.co/bitstream/11158/830/1/28-10-2017%20AUTOMEDICACION%20final.pdf). Obtenido de <https://repository.udca.edu.co/bitstream/11158/830/1/28-10-2017%20AUTOMEDICACION%20final.pdf>

De manera más amplia, incluyendo la población de diferentes departamentos del país como Cundinamarca, Risaralda, Cesar, Antioquia y Tolima, vale la pena citar el estudio realizado por la UNAD²², según el cual el 89% de los participantes se ha automedicado en el último año, fundamentalmente con analgésicos (49%) y antibióticos (31%). El 37% de la población encuestada dice que lo hace por ahorrar tiempo, el 45% lo hace por pereza de ir al médico o prescriptor y el 18% restante por economía.

Puntualiza el estudio que “en nuestro país los medios de comunicación, como la radio y la televisión influyen en sumo grado en la toma de decisión del consumo de un fármaco por voluntad propia, lo que facilita que existan altas tasas de prevalencia de Automedicación”.

En relación con los antibióticos, a diferencia de la mayoría de los otros medicamentos que solo afectan a pacientes individuales si se usan incorrectamente para la Automedicación, los antibióticos mal utilizados aumentan el riesgo global de una mayor propagación de la resistencia bacteriana. La alta prevalencia de Automedicación con antibióticos se ha encontrado repetidamente en países del sur y este de Europa que también reportan altos niveles de resistencia a los antibióticos. A pesar de ser ilegal, en varios Estados miembros de la Unión Europea se produce una dispensación sin fórmula de antibióticos sistémicos. Una segunda fuente importante de Automedicación es la disponibilidad de antibióticos “sobrantes” que resultan del incumplimiento por parte del paciente o la administración de un número mayor de comprimidos de lo que se necesita para un solo ciclo.

Los factores potencialmente modificables asociados con la Automedicación incluyen la disponibilidad de antibióticos sin fórmula, el sistema de dispensación de antibióticos en paquetes, los conceptos erróneos del público en general sobre la eficacia de los antibióticos para enfermedades leves y la prescripción de antibióticos para dolencias menores por parte de los médicos. Las medidas que pueden reducir y prevenir la Automedicación incluyen el cumplimiento de las leyes existentes que prohíben la venta de antibióticos como medicamentos de venta libre²³.

²² Murillo, A. A., Mejía, L. M., Samper, M. M., Ortiz, D. N., Restrepo, G. E. & Álvarez, D. P. (7 de 12 de 2009). [www.unad.edu.co](https://repository.unad.edu.co/bitstream/10596/1701/1/2009-09T-05.pdf). Obtenido de <https://repository.unad.edu.co/bitstream/10596/1701/1/2009-09T-05.pdf>

²³ Larissa, G., L., M. D., Haaijer-Ruskamp, F. M., Bonten, M. J., Lundborg, S. & Verheij, T. J. (2010). Self-Medication with Antibiotics in Europe: A Case for Action. *Current Drug Safety*, 329-332.

En términos de la relación entre publicidad de medicamentos OTC y el incremento en su consumo por vía de la Automedicación, el actual Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011 representa uno de los avances más significativos en la defensa y promoción de los derechos de los consumidores colombianos, materializando lo consagrado en el artículo 78 de la CPC²⁴ y convirtiéndose en una visión más precisa de las relaciones entre productores y consumidores.

Sin embargo, aunque en materia de derecho al consumidor se ha realizado distinción entre publicidad y propaganda comercial, el Congreso ha sido renuente en realizar tal diferenciación, posición secundada por la Corte Constitucional²⁵ y que permite un uso indistinto de dichos conceptos, aun cuando el actual Estatuto del Consumidor ya no contiene disposiciones que incluyan el término de “propaganda comercial”.

De esta manera, la noción de publicidad en el antiguo estatuto del consumidor era demasiado amplia y limitada a lo expresado en el artículo 14: “Toda información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan al público deberá *ser veraz y suficiente*. Están prohibidas, por lo tanto, las marcas, las leyendas y la propaganda comercial que no corresponda a la realidad, así como las que induzcan o puedan inducir a error respecto de la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las características, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad de los bienes o servicios ofrecidos”.

No obstante la claridad de la prohibición que debería considerarse una restricción a la publicidad engañosa, la Superintendencia de Industria y Comercio definió cómo debía entenderse la publicidad engañosa, refiriéndose específicamente a la información proporcionada al consumidor, según la cual “se considera engañosa toda información contenida en la propaganda comercial, marca o leyenda, incluida

²⁴ CPC. Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

²⁵ “La publicidad es desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, antes que aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control”. C-592 de 2012.

la presentación del producto, que de cualquier manera induzca a error o pueda inducir a error a los consumidores o personas a las que se dirige y que puede afectar su comportamiento económico”²⁶.

Y aunque aún existen diferencias en el manejo de términos específicos y dificultades en el ajuste a las nuevas realidades mediadas por las dinámicas propias del comercio electrónico, o un más amplio espectro en la protección de los derechos del consumidor, en lo que corresponde al tema publicitario, el actual Estatuto del Consumidor incluye la publicidad engañosa, la responsabilidad del anunciante y las obligaciones que surgen para el anunciante en función de las condiciones y especificaciones objetivas de la propaganda, determinando los procedimientos por medio de los cuales se harán efectivas las sanciones y reclamaciones a consecuencia del desconocimiento de estas regulaciones.

Entonces, teniendo en cuenta que el artículo 5° del Estatuto del Consumidor define qué es publicidad y también cuando esta será engañosa, actualmente no se mencionan de forma clara y suficiente en los medios de comunicación, los riesgos implicados en el consumo de medicamentos OTC.

Este amplio consumo de medicamentos de venta libre y sin prescripción médica, representa un problema social pues puede llevar a que no se adopten medidas preventivas: la publicidad de medicamentos a veces muestra que el individuo puede comer lo que quiera y después recurrir a algún medicamento para evitar los efectos secundarios de la comida. Además, esto representa una fuente adicional de gasto, tanto en el seno familiar como en el sistema de salud²⁷.

En Estados Unidos, hasta finales de la década de 1980, las compañías farmacéuticas limitaban su publicidad a los médicos y otros profesionales de la salud. Entonces comenzó a producirse un cambio como respuesta al mayor papel que los pacientes estaban desempeñando en las decisiones relacionadas con su atención médica, normalizando así la publicidad farmacéutica “Directa al Consumidor (DTC)” que se hizo más común²⁸.

A principios de la administración del presidente George Bush, la Federal Drugs Administration (FDA) concluyó una serie de encuestas que respaldaron en gran medida a los fabricantes para

seguir confiando en la publicidad DTC; en general, los médicos creían que la publicidad DTC hacía que los pacientes hicieran preguntas informadas sobre un medicamento y se involucraran más en su atención médica. Así, en la gran mayoría de los casos, cuando un paciente pedía un medicamento, tenía el problema que el medicamento pretendía tratar, pero curiosamente más de la mitad de los pacientes encuestados creían que la publicidad de medicamentos exageraba los beneficios de un medicamento en particular.

Ni los defensores de los consumidores, ni la industria farmacéutica discuten que la publicidad farmacéutica aumente la demanda de medicamentos publicitados. La industria farmacéutica gasta miles de millones cada año en dichos anuncios DTC, que constituyen la mayor parte de sus presupuestos de *marketing*. Un estudio realizado en 2003 por investigadores del MIT y Harvard concluyó que un aumento del 10% en la publicidad DTC dentro de una clase de medicamentos terapéuticos estimuló un aumento del 1% en las ventas de medicamentos de esa clase²⁹. Significativamente, el estudio concluyó que dicha publicidad no aumentaba la participación de mercado de un fabricante en particular de medicamentos, sino que más bien estimularon la demanda general de medicamentos de ese fabricante y de medicamentos competidores.

La industria farmacéutica gasta miles de millones anuales en *marketing* para médicos (más de \$ 4,3 mil millones en 2014). Los laboratorios farmacéuticos en su conjunto tienen mucha experiencia para determinar qué decir a los médicos, pero tienen menos confianza cuando se trata de transmitirles el mensaje y suelen hacerlo utilizando publicidad poco efectiva, elevando el costo de las ventas. En un esfuerzo por definir un conjunto de pautas basadas en reglas para posicionar una marca farmacéutica efectiva, un estudio adaptó los arquetipos jungianos primarios³⁰ para desarrollar la primera colección de tonos de voz arquetípicos para productos sanitarios³¹.

El estudio demostró, a través de una serie de análisis comparativos cualitativos de conjuntos difusos, que los anuncios bien ejecutados siguiendo un arquetipo se conectan consistentemente con audiencias específicas de médicos, mientras que los anuncios de atención médica no jerárquicos

²⁶ <http://www.sic.gov.co/informacion-enganosa>

²⁷ <http://www.saludyfarmacos.org/lang/en/boletin-farmacos/boletines/feb2013/publicidad-de-medicamentos-automedicacin-y-tica-farmacutica-una-trada-farmacutica/>.

²⁸ http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74182018000200169&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

²⁹ https://es.qwerty.wiki/wiki/Direct-to-consumer_advertising.

³⁰ <https://www.psicoinactiva.com/blog/los-arquetipos-de-jung/>.

³¹ Woodside, A. (2018). El impacto de los arquetipos publicitarios en el compromiso y el comportamiento de los médicos en el contexto de los productos sanitarios. *Psychology & Marketing*, 533-541.

demuestran un desempeño inconsistente, y si estos anuncios publicitarios funcionan para personal de salud experto, podrían funcionar también para ciudadanos sin conocimiento específico, incrementando la probabilidad de Automedicación.

De los honorables congresistas,


Gustavo Bolívar Moreno,
 Senador de la República
 Coalición Decentes

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 31 del mes Julio del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 76 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Gustavo Bolívar Moreno.

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 76 de 2019 Senado, *por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenir la Automedicación y se adoptan otras disposiciones,* me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Gustavo Bolívar Moreno*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del

Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 729 - Viernes, 9 de agosto de 2019
 SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 71 de 2019 Senado, por medio del cual se prohíbe plásticos de un solo uso en áreas protegidas y otras zonas naturales.....	1	1
Proyecto de ley número 72 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 115 de 1994.	3	3
Proyecto de ley número 73 de 2019 Senado, por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.....	6	6
Proyecto de ley número 74 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica los artículos 14, 16, 20 y 23 de la Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.	11	11
Proyecto de ley número 75 de 2019 Senado, por medio de la cual se fijan criterios de equidad para los soldados profesionales e infantes profesionales de las fuerzas militares.	22	22
Proyecto de ley número 76 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenir la automedicación y se adoptan otras disposiciones.....	26	26