



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° 735

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

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación

“El Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese como patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la nación al **Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa, Boyacá.**

Artículo 2°. *Reconocimiento.* Reconózcase a la Corporación Concurso Nacional de Bandas de Música de Paipa, “Corbandas”, como gestores y promotores de la celebración del Concurso Nacional de Bandas en el Municipio de Paipa, Boyacá.

Artículo 3°. *Estímulos.* Reconózcase a los creadores, organizadores, promotores y artistas, que participen y sobresalgan en la organización y puesta en escena del Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa, Boyacá, los estímulos señalados en el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.

Artículo 4°. *Del Ministerio de Cultura.* La nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiamiento del Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa, Boyacá.

Parágrafo. Los recursos apropiados por mandato de la presente ley no se contraponen con las apropiaciones dadas a través de los proyectos de concertación, conforme lo establecido en el Plan Especial de Salvaguarda (PES), dado según

Resolución número 3047 de octubre 2 de 2013 del Ministerio de Cultura.

Artículo 5°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional, con el fin de que asigne dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, para el rediseño, construcción de la concha acústica Valentín García, que incluya construcción de la cubierta del escenario, ampliación de zonas de acceso principal, zona de servicios, ampliación y mejoramiento zonas de tarima y área de prensa.

Artículo 6°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedente y síntesis del proyecto de ley

La autoría del presente proyecto es del doctor León Rigoberto Barón Neira, quien en calidad de Senador de la República (2014-2018) lo radicó en la Secretaría General del Senado de la República el día 1° de noviembre de 2017 (Legislatura 2017-2018), iniciando de esa manera el trámite para su aprobación.

En sesión del doce (12) de diciembre de 2017, según consta en Acta No. 15 de esa misma fecha, publicada en *Gaceta del Congreso* número 423 de 2018, la Comisión Segunda Permanente Constitucional del Senado de la República, con ponencia de la honorable Senadora Thania Vega de Plazas, aprobó el citado proyecto.

Por disposición de la Mesa Directiva de dicha célula legislativa, la Senadora Vega de Plazas fue designada Ponente para segundo debate, siendo radicada ponencia positiva para este efecto el día dos (2) de mayo de dos mil dieciocho (2018), publicada en *Gaceta del Congreso* número 202 de 2018.

Mediante oficio número CSE-CS-0530-2018, calendado 29 de noviembre de 2018, el Secretario General de esta Comisión me comunicó que la Mesa Directiva *reassignó* la ponencia para segundo debate, en consideración a que la Congresista original cesó en funciones al término de la legislatura 2014-2018. En virtud de dicho encargo, la Suscrita Senadora de la República radicó la correspondiente ponencia para segundo debate, según consta en *Gaceta del Congreso* número 1126 del 12 de diciembre de 2018.

A consecuencia de no haber sido aprobado dentro del término previsto por la Ley 5ª de 1992, el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura en el mes de junio de 2018.

Considerando la importancia de la iniciativa, como una forma de preservar y fomentar esta expresión cultural, y habiendo compartido con el doctor Barón Neira los ajustes propuestos al texto original y la voluntad de volver a ponerlo a consideración del Congreso de la República, atendiendo la iniciativa legislativa de la Suscrita Senadora y el honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, Juan Espinal, nos permitimos radicar dicha iniciativa de nuevo.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene por finalidad rendir honor y exaltar, mediante un reconocimiento legal, al Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa, en consideración de su valor como patrimonio cultural e inmaterial de la nación.

El proyecto consta de seis (6) artículos, incluida su vigencia, en los que se declara a la mencionada expresión cultural y artística, como parte del patrimonio inmaterial de la nación, se le reconoce a la “*Corporación Concurso Nacional de Bandas de Música de Paipa*” como sus gestores y promotores, se eleva a rango legal el compromiso del Ministerio de Cultura con su financiamiento y se autoriza al Gobierno nacional para el rediseño y construcción de la cancha acústica Valentín García.

III. Justificación del proyecto de ley

La identidad de las sociedades se forja gracias a un proceso dinámico, complejo y prolongado en el tiempo, que gravita en torno a un cúmulo de vivencias colectivas específicas, que evidencian rasgos distintivos del grupo y en las que se refleja la idiosincrasia de los sujetos que la integran, así como el sentido y propósitos comunes que trascienden generaciones. A este acumulado, abstracto, de experiencias colectivas suele denominarse

“*Patrimonio inmaterial*”, dada su vocación de ser transmitidas de generación en generación.

Cuando se analiza el concepto de patrimonio se lo asocia a la idea de una herencia colectiva, a la vez que se piensa su gestión como la posibilidad de “devolver el patrimonio, que es algo que viene del pasado, a la sociedad del presente para que esta pueda legarlo a la sociedad del futuro” (Ballart Hernández y Juan i Treserras, 2010: 7).

Al vinculárselo con la capacidad de reflexión histórica, la transmisión se constituye en elemento esencial en el contenido del patrimonio, de allí que se postule que los objetos culturales –a los que se considera como portadores de la memoria colectiva– reciben y transmiten la herencia cultural de una generación a otra, y de este modo contribuyen a definir lo que determinada comunidad ‘es’, su identidad en un sentido esencialista.¹

La Convención para la Salvaguarda de Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada en la Conferencia General de la Unesco (2003), ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, define como “*patrimonio cultural inmaterial*” (Artículo 2º):

...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.

Este mismo instrumento internacional menciona como ámbitos en los que particularmente manifiesta dicho patrimonio: (i) *Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial*; (ii) *Artes del espectáculo*; (iii) *Usos sociales, rituales y actos festivos*; (iv) *Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo*; (v) *Técnicas artesanales tradicionales*.

En consideración a su importancia como factor identificador y cohesionador de las sociedades, los ordenamientos jurídicos nacionales –fundamentados en compromisos internacionales²– reconocen

¹ COLOMBATO, Lucía Carolina. *Avances, frenos y retos de la consolidación del derecho humano al(os) patrimonio(s) cultural(es) desde La Pampa (1994-2013)*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Pág. 24.

² La citada Convención Unesco (2003) relaciona las acciones que le corresponde a los Estados Parte adelantar con el propósito de preservar su patrimonio cultural inmaterial:

“*Artículo 11. Funciones de los Estados partes incumbe a cada Estado parte.*

a) *Adoptar las medidas necesarias para garantizar la*

el deber de los Estados de llevar a cabo acciones multidimensionales tendientes a identificar, inventariar, conservar y patrocinar diversas expresiones o manifestaciones culturales de diversa índole que reflejan sus rasgos característicos y los de los individuos que las integran.

La Constitución Política colombiana, en varias disposiciones, hace referencia expresa al deber de protección que pesa sobre las autoridades públicas y a los residentes en el país en relación con los usos, costumbres y demás manifestaciones culturales que nutren su patrimonio inmaterial.

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas

manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Este marco dispositivo fundamental sirve de base para la regulación legal, entre la que se destaca la Ley 357 de 1997, y ha sido objeto de abundantes pronunciamientos jurisprudenciales de naturaleza constitucional, contribuyendo a esclarecer el contenido y alcance de los conceptos y, asimismo, del sentido de las obligaciones del Estado y sus autoridades. Fundamentalmente, a los efectos que interesan traer a colación como fundamento de este proyecto de ley, se tiene las sentencias de la Corte Constitucional: C-120 del 2008 (Expediente LAT-290/ Magistrado ponente Mauricio González Cuervo)³, C- 224 de 2016 (Expediente D-11015 / Magistrados ponentes Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio)⁴, C-567 de 2016 (Expediente D-11345 / Magistrada ponente María Victoria Calle Correa)⁵ y C-111 de 2017 (Expediente D-11485 / Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez)⁶.

En la Sentencia C-120, la Corte determinó el alcance de las tareas de salvaguarda que le corresponden al Estado colombiano, en atención a los compromisos internacionales que se asumirían con la ratificación de la Convención Unesco de

Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;

b) Entre las medidas de salvaguardia mencionadas en el párrafo 3 del artículo 2°, identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Artículo 13. Otras medidas de salvaguardia.

Para asegurar la salvaguardia, el desarrollo y la valoración del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, cada Estado Parte hará todo lo posible por:

a) Adoptar una política general encaminada a realizar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación;

b) Designar o crear uno o varios organismos competentes para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;

c) Fomentar estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguardia eficaz del patrimonio cultural inmaterial, y en particular del patrimonio cultural inmaterial que se encuentre en peligro;

d) Adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas para:

i) Favorecer la creación o el fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial, así como la transmisión de este patrimonio en los foros y espacios destinados a su manifestación y expresión;"

ii) Garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos dicho patrimonio;

iii) Crear instituciones de documentación sobre el patrimonio cultural inmaterial y facilitar el acceso a ellas.

³ Revisión de constitucionalidad de la "Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial", aprobada en la Conferencia General de la Unesco, en su reunión celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de 2003, y de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de aquella.

⁴ Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la Ley 1645 de 2013, por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

⁵ Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 891 de 2004, por la cual se declara patrimonio cultural nacional las procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones.

⁶ Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 993 de 2005, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación las fiestas patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, en el departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones.

2003. La providencia deja claro el amplio espectro de estas obligaciones:

Los compromisos del Estado colombiano en el plano nacional para la protección de su patrimonio cultural inmaterial (Parte III –artículos 11 -15), compaginan sin dificultad con los artículos 7º, 71 y 72 de la Constitución en materia de protección de la diversidad étnica y cultural y de investigación y fomento de las manifestaciones culturales del país. En ese sentido, la elaboración de inventarios, la generación de políticas, la creación de organismos de salvaguarda del patrimonio, la adopción y promoción de estudios e investigaciones, la realización de foros y de otros espacios destinados al cumplimiento de la finalidad esencial del tratado y la creación de instituciones de documentación, son todas tareas que contribuyen a la realización de los fines señalados. Además, el énfasis de la Convención en los procesos educativos y de fortalecimiento de competencias y en la participación de las comunidades, grupos e individuos, en especial de los jóvenes, para asociarlos activamente a la protección del patrimonio cultural (arts. 14-15) tiene una importancia especial en el marco del derecho a la educación (artículos 69 y 70 C.P.) y de los principios constitucionales que orientan la acción del Estado hacia el logro de una sociedad más incluyente y participativa. El conocimiento y divulgación de ese patrimonio constituye sin duda una forma de aprender a respetar y aceptar la diferencia, de evitar las exclusiones y los fundamentalismos, y un referente para las futuras generaciones en el proceso constante de recreación simbólica de la realidad, el desarrollo de las identidades a partir de criterios diferentes y la realización del ser humano en la cultura, a través de nuevas y particulares expresiones.

En la Sentencia C-224, aunada a la definición de “cultura” que se formula, la Corte explica la relación del marco regulatorio antes mencionado con el artículo 2º constitucional, alusivo al deber de protección de la honra y bienes de los habitantes del territorio que recae sobre el Estado. Esta relación conceptual no es de menor importancia, en la medida en que destaca el valor de la cultura en el desenvolvimiento y la vida de la sociedad colombiana y lo asocia con los bienes de que cada uno de los individuos es titular (patrimonio común).

En relación con este patrimonio colectivo, la Corte hace una oportuna referencia a la tendencia proteccionista que ha marcado la evolución del desarrollo regulatorio nacional e internacional, con base en lo cual puede afirmarse que el mismo constituye objeto de especial protección.

Esta misma sentencia precisa los límites de la competencia del Congreso de la República para autorizar el gasto por medio de proyectos como el presente, según se explica más adelante.

La cultura, definida en términos generales como “el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las

*tradiciones y las creencias”*⁷, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado “*facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”; el artículo 7º “*reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”; el artículo 8º eleva a obligación del Estado y de toda persona “*proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”; el artículo 44 define la cultura como un “*derecho fundamental*” de los niños; el artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que “*la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad*”; el artículo 71 señala el deber de “*fomento a las ciencias y, en general, a la cultura*”; el artículo 72 reconoce que “*el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado*”; y, el artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “*proteger los recursos culturales y naturales*”; entre otras disposiciones.

(...)

En estos términos, la Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo este como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que “*constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones*”⁸. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación “*de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural*”.

3. Con este derrotero la protección al patrimonio cultural de la nación es consecuencia directa de la cultura, fundamento para la construcción y consolidación de la nacionalidad colombiana.

(...)

4. No obstante, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección.

⁷ Cfr. Preámbulo de la *Declaración Universal sobre Diversidad Cultural*, adoptada en la Conferencia General de la Unesco, el 2 de noviembre de 2001. Este documento reconoce que la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio, y que esa diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad. También recuerda que los derechos culturales hacen parte de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. Una definición similar fue acuñada por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008”. Véase Corte Constitucional, Sentencia C-882 de 2011.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006.

En el ámbito internacional, por ejemplo, la Convención de Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptada por la Unesco en 1954, hizo por primera vez una descripción de los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado. Dispuso cuáles serían considerados como culturales teniendo como base su relevancia para cada pueblo, ya fueren muebles o inmuebles, con independencia de su origen (...)

Posteriormente, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada por la Unesco en 1972⁹, tomó como criterio relevante la importancia de los bienes “desde la historia, el arte o la ciencia”, al igual que su “valor universal excepcional”: (...)

Para extender la protección de aquellos objetos más allá del reflejo de un momento histórico o arquitectónico en una determinada era, el Convenio introdujo conceptos como el de “patrimonio natural” y su proyección desde el punto de vista “estético o científico”: (...)

Con la adhesión a dicho instrumento el Estado colombiano reconoció una obligación preferente para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Además, se obligó a adoptar medidas políticas, jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras para la protección del respectivo Patrimonio Nacional.

Con posterioridad, la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial”, aprobada por la Unesco en el año 2003, adoptó un instrumento multilateral con el propósito de ampliar el ámbito de protección e incluir dentro de la noción de patrimonio cultural aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas reconocidas e interiorizadas con sentimiento de identidad por las comunidades, transmitidas por generaciones y que afianzan su diversidad y creatividad. Todo ello, siempre y cuando sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, con el respeto entre comunidades y con la noción de desarrollo sostenible (medio ambiente). (...)

(...)

5. En el orden interno, el Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional.

Además de la adhesión a la Convención de Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado de 1954, a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, y a la Convención para la Salvaguardia del “Patrimonio Cultural Inmaterial” de 2003, antes referidas, el Congreso aprobó la Ley 397 de 1997, que se conoce como la “Ley General de Cultura”.

En esta última reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la nación y su sistema

general de protección y salvaguarda. Con la modificación introducida recientemente por la Ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las “manifestaciones inmateriales” y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana. La regulación actual señala lo siguiente:

“Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico” (Resaltado fuera de texto).

Este listado es meramente enunciativo por cuanto el criterio inmanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la “expresión de la nacionalidad colombiana”. Ya se trate de bienes materiales o inmateriales, de productos o representaciones –que pueden tener las más diversas formas–, lo cierto es que “todo lo que nos identifica como colombianos hace parte del patrimonio cultural y está cobijado por el mandato del artículo 8° constitucional”.

(...)

De esta manera, el régimen legal establece una distinción entre (i) bienes que hacen parte del “patrimonio cultural de la Nación” y (ii) bienes que han sido declarados por el Ministerio de Cultura como “de interés cultural”, los cuales son destinatarios del régimen especial de protección previsto en la Ley 397 de 1997 y sus normas reglamentarias. Al respecto la Corte ha explicado que, “además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7°, 8°, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado”.

Por su parte, en la Sentencia C-111, el Tribunal constitucional colombiano insistió en el deber especial de salvaguarda que pesa sobre el Estado y sus autoridades, cuyo espectro comprende tareas de protección, difusión y financiación del patrimonio cultural inmaterial.

6.3.2. Dentro de las distintas expresiones de cultura, el Texto Superior le otorga especial importancia al patrimonio cultural de la Nación, al reconocer explícitamente que se encuentra bajo la

⁹ Aprobada por Ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.

protección del Estado (CP artículo 72). No obstante, ninguna disposición de la Carta brinda una noción o concepto sobre dicho patrimonio, circunstancia que se suple por vía del artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, en el que se estipula que el patrimonio cultural de la Nación corresponde a “todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como, la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

(...)

6.3.3. Como se manifestó con anterioridad, el artículo 72 de la Constitución le impone al Estado el compromiso de proteger el patrimonio cultural de la Nación, lo que incluye, entre otras, la labor de adoptar medidas que permitan su promoción, fomento y difusión, conforme se deriva de lo consagrado en los artículos 7°, 8° y 70 de la Carta Política. En armonía con lo expuesto, la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 establece que los Estados Partes adquieren el deber jurídico de resguardar este patrimonio, a través de políticas que permitan su “identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión (...) y revitalización”. En particular, se dispone como obligación la de “(...) adoptar medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas”, para “favorecer (...) la transmisión de este patrimonio en los (...) espacios destinados a su manifestación y expresión”, así como para “garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo [sus] usos consuetudinarios (...)”.

6.3.4. En conclusión, es innegable que, por mandato constitucional y al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuya incorporación al derecho interno se realiza en los términos del artículo 93 de la Carta, el Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Lo anterior se ve reforzado por la Observación General número 21 del CDESC, en la que se destaca el derecho que tiene toda persona de participar en la vida cultural, generando a cargo del Estado obligaciones de

respeto, protección y cumplimiento. En relación con estas últimas, se impone el compromiso de “otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como [a] (...) asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades (...) creativas”. Se trata de una obligación que, por lo demás, adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por cuanto la cultura que ellas expresan suele ser un componente esencial de su propia identidad.

Finalmente, huelga precisar que en Colombia se ha adoptado un completo protocolo para el reconocimiento de expresiones culturales como parte del patrimonio nacional, asegurando un mayor rigor en su selección y evaluación. Dicho reconocimiento se formaliza con la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural (LRPCI) (Decreto número 2941 de 2009); para lo cual toda manifestación o expresión cultural deberá cumplir, esencialmente, con el siguiente proceso:

(i) Postulación, por parte de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades o personas naturales o jurídicas, y/o de la entidad encargada de la LRPCI, previo el cumplimiento de los requisitos de que tratan los artículos 8° y 11 del citado decreto;

(ii) Recibir concepto favorable del Consejo de Patrimonio Cultural, en cuyo caso esta autoridad solicitará al postulante la elaboración y presentación del Plan Especial de Salvaguarda (PES) (que debe orientarse a la promoción, consolidación, sostenibilidad y difusión de la correspondiente manifestación);

(iii) Expedición del acto administrativo que así lo declara, en el que se explicitan los criterios de valoración cumplidos (pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e identidad colectiva, vigencia, equidad y responsabilidad) y el mapa de fortalezas, riesgos y amenazas relativos a la manifestación cultural reconocida.

Suficiente con lo dicho para entrar a considerar la justificación particular de reconocer y declarar como patrimonio cultural inmaterial del Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa (CNBMP), como lo pretende este proyecto de ley.

El CNBMP constituye un acontecimiento artístico, festivo y lúdico gestado en 1973, inicialmente concebido como un concurso de bandas boyacenses, siendo así el encuentro bandístico más antiguo del país.

En 1979, por iniciativa de un grupo de familias llevaron a cabo las gestiones que dieron con la creación de la Corporación Concurso Nacional de Bandas de Música de Paipa (Corbandas). El esfuerzo de la comunidad boyacense ha llevado esta manifestación artística y cultural a un lugar de preeminencia con gran impacto local, departamental y nacional, de manera que, en la actualidad, el Concurso convoca entre 28 y 34 bandas de alrededor de 13 departamentos, entre los que se destacan

territorios como Arauca, Guainía y San Andrés y Providencia y Santa Catalina.

El autor, en la exposición de motivos, detalla el proceso de formación y crecimiento que ha experimentado el Concurso, y su contribución al fortalecimiento de la identidad cultural de la región, y del país, además de servir de incentivo para el crecimiento del movimiento bandístico nacional, que ha involucrado la creación de escuelas de formación artística en la ciudad de Paipa y otras localidades del departamento.

Dada su importancia artística y su valor cultural, mediante Resolución número 3047 del 2 de octubre de 2013, del Ministerio de Cultura, el Concurso fue incluido en la *LRPCI* del ámbito nacional y se aprueba su PES, en los términos de la Ley 357 de 1997. De lo contemplado en dicha Resolución, es menester destacar algunas de las fortalezas advertidas en el estudio previo a este reconocimiento, que dan cuenta de su importancia social, cultural y artística, así como de su consolidación organizativa:

1. Consolidación plena del esquema de concierto.
2. Los compositores y arreglistas crean obras exclusivamente para participar en el CNBMP (Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa). La competitividad ha impulsado la creatividad en las obras presentadas, y ha facilitado la manifestación del talento de muchos compositores y arreglistas.
3. Se ha incentivado el reconocimiento de compositores colombianos de alto nivel, en homenajes a su nombre y obra.
4. El prestigio del CNBMP atrae la atención de los mejores directores del país.
5. Procesos avanzados de formación a nivel técnico. El concurso ha incentivado la elevación del nivel técnico, haciendo que las presentaciones cada vez sean más elaboradas.
6. Por medio de las bandas, niños y jóvenes han tenido nuevas oportunidades de generar proyectos de vida alrededor de la música.
7. Los músicos de bandas se convierten en gestores importantes a la hora de movilizar el interés institucional por apoyar la creación y el sostenimiento de la manifestación.
8. Por su antigüedad, el CNBMP se enmarca en las tradiciones del pueblo paipano y la región boyacense.
9. El Concurso es reconocido por la comunidad bandística como el evento más importante de bandas en el ámbito nacional.
10. Amplio margen de categorías para la participación en todas las especialidades.
11. El Concurso contribuye a la vitalidad del movimiento bandístico colombiano.
12. El Concurso estimula la interpretación de una variedad de repertorios de distintos aires y ritmos.
13. Las escuelas de formación locales se mantienen a la vanguardia de las corrientes mundiales y son emuladas en programas de música de otros departamentos.
14. La Red de Bandas de Paipa está fuertemente consolidada y ha sido modelo para crear otras redes del país.
15. La comunidad se interesa en que sus hijos se vinculen a procesos de formación musical en las escuelas.
16. Los colegios y escuelas públicas y privadas de áreas rurales y urbanas se esfuerzan por desarrollar programas de formación musical para sus estudiantes.
17. El archivo documental de partituras del Concurso es uno de los más completos compendios de música para bandas del país.

Para la autoridad signataria de la mencionada resolución, el CNBMP se reconoce como una manifestación artística que satisface los criterios de pertinencia, representatividad, relevancia, vigencia y equidad necesarios para ser considerada como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación; según consta en el artículo 4° de dicho Acto Administrativo:

“Pertinencia: *el ENBMP es una manifestación que puede reconocerse como un acto festivo de carácter periódico, con reglas definidas, generador de identidad y de sentido de pertenencia tanto en el ámbito regional como en el movimiento bandístico colombiano. De igual manera, esta manifestación puede entenderse como un espacio de construcción y recreación inscrito en el marco de las artes populares.*

Representatividad: *El ENBMP es un referente cultural en el ámbito musical reconocido como el más importante en el ámbito nacional, por músicos instrumentalistas, compositores, arreglistas y directores de orquesta, y se considera como el evento musical que convoca y reúne el mayor número de bandas del país.*

Relevancia, naturaleza e identidad colectiva: *El ENBMP es una manifestación de naturaleza colectiva, cuyo legado se transmite y se recrea de generación en generación, y da lugar a un proceso vigente de reconocimiento colectivo que favorece la valoración y apropiación de esta tradición tanto por los habitantes locales como por las personas vinculadas directa e indirectamente con el movimiento bandístico colombiano.*

Vigencia: *con cuatro décadas de ininterrumpida organización, el ENBMP es una manifestación cultural actual de reconocida importancia en el ámbito nacional, que anualmente congrega a miles de personas alrededor de la música para bandas, y que atrae una multitudinaria asistencia de visitantes de todo el país.*

Equidad: *el ENBMP y sus actividades de eliminatoria se realizan principalmente en dos escenarios al aire libre, a los que accede todo el público que desea disfrutar las interpretaciones de las bandas. Las eliminatorias que se llevan a cabo en auditorios cerrados tienen costos accesibles. Las actividades fuera de concurso, como el desfile de apertura, el evento de la noche de luces y la verbena, tienen lugar por las calles y espacios públicos más significativos del municipio. En esos espacios comunitarios tiene lugar el encuentro de saberes y el intercambio de experiencias que hacen de la manifestación un momento de expresión del patrimonio inmaterial que se vive en Paipa alrededor de la música de bandas”.*

No obstante la competencia del Congreso de la República para seleccionar y declarar autónomamente cuáles manifestaciones culturales hacen parte del patrimonio inmaterial de la Nación (Corte Constitucional, Sentencias C-1192/2005, C-224/2016 y C-111/2017), la inclusión en la LRPCI, además de constituir un merecido reconocimiento al CNBMP que garantiza su sostenibilidad y continuidad, asegura el rigor debido para que el mismo sea merecedor del reconocimiento legal que se pretende con el proyecto de marras, como una expresión oficial de apoyo y exaltación pública, perenne, a su origen comunal y a su importancia como parte de la riqueza cultural del país.

IV. Viabilidad constitucional:

Competencia del Congreso para aprobar el proyecto y autorizar erogaciones presupuestales.

Afirmado lo anterior, corresponde ahora determinar la viabilidad constitucional de aprobar el presente proyecto de ley, particularmente en lo que refiere a la competencia del Congreso de la República para el efecto y el alcance de la autorización al Gobierno nacional para efectuar inversiones en obras públicas.

En cuanto a la competencia del Congreso, claramente lo ha afirmado la Corte Constitucional que, no obstante la ausencia de disposición alguna que le otorgue expresamente facultades para el efecto, dicha Corporación tiene plenas atribuciones para seleccionar y declarar, en forma autónoma, cualquier expresión cultural como parte del patrimonio inmaterial de la nación. Ello supone, desde luego, que no obstante cumplirse en el presente caso, no se hace necesaria la previa inclusión en la LRPCI o procedimiento adicional.

En Sentencia C-1192 de 2005, la Corte afirmó:

“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas –en concreto– merecen un reconocimiento especial del Estado”.

Entre tanto, en Sentencia C-111 de 2017, el mismo Tribunal clarificó, además, que el Congreso de la República cuenta con amplia libertad configurativa

para determinar las medidas de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, incluso disponiendo medidas de tipo presupuestal:

6.4.1. Como se mencionó con anterioridad, el Estado colombiano tiene el deber jurídico de promover el acceso a la cultura, así como el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la nación. Con tal fin, el artículo 72 de la Carta consagra que “[e]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, lo que exige de este último el compromiso dirigido a difundir, fomentar y salvaguardar las expresiones que lo integran (C.P. artículo 70).

Ahora bien, en este punto la Constitución no desarrolla el tipo de medida o de instrumento que puede ser utilizado para satisfacer el deber genérico de protección, pues en ello le asiste una amplia libertad de configuración normativa al Congreso de la República, lo que incluye la posibilidad de disponer medidas de carácter presupuestal. Esta amplitud en el principio de autonomía legislativa fue expresamente mencionada en la Sentencia C-742 de 2006, al sostener que:

“[A] pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera como deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.

De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran”.

(...)

6.4.3. Por último, cabe señalar que cuando la medida de protección suponga la posibilidad de financiar una manifestación cultural con recursos del Presupuesto General de la Nación, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que, por virtud de la autonomía que la Constitución le otorga al Gobierno nacional en su manejo, no cabe que se impongan **órdenes** que agreguen determinadas partidas, pues el margen de

actuación del Congreso se limita a autorizar la existencia de un *título*, a través del cual ese componente de gasto se pueda incluir en el futuro, a partir del examen de priorización que se haga en cada ejercicio fiscal. No obstante, como ya se dijo, esa financiación adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por tratarse de comunidades que tradicionalmente se encuentran desprotegidas económicamente, aunado al hecho de que su cultura es un componente esencial de su identidad. En tal sentido, no sobra recordar que el artículo 13 del Texto Superior le ordena al Estado adoptar las medidas que sean necesarias en favor de los grupos marginados, incluyendo aquellas que les permitan participar plenamente en la vida cultural de la nación.

En tal sentido, no cabe duda de que el Congreso de la República está autorizado constitucionalmente para dar curso y aprobar iniciativas de esta naturaleza, por lo que resulta procedente desde el punto de vista jurídico continuar con su trámite, de conformidad con lo previsto en la Ley 5ª de 1992.

En lo que respecta a la “*autorización*” que el proyecto confiere al Gobierno nacional para la apropiación de partidas presupuestales necesarias para la realización de las dos obras públicas indicadas en el mismo documento, es claro que se enmarca dentro de las competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporarlas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01).

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley”. (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08).

En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, Sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C-224/2016, C-111/2017).

Finalmente, a propósito de lo dispuesto en los artículos 4º y 5º del proyecto de ley, ha de

anotarse que el ordenamiento jurídico colombiano posibilita el financiamiento público de este tipo de manifestaciones culturales y al Congreso para autorizarlas, por lo que ningún impedimento de índole constitucional la haría improcedente¹⁰.

En lo que respecta a la justificación y necesidad de explicitar las obras en la concha acústica *Valentín García*, debe destacarse que en la Resolución número 3047 de 2013, en relación con la evaluación de la “infraestructura” del CNBMP, se advierte:

Fortalezas:

- La ciudad de Paipa cuenta con escenarios aptos para la realización del CNBMP y para el encuentro de la comunidad con las bandas en espacios distintos a los auditorios.
- Paipa dispone de suficiente y adecuada infraestructura hotelera y de servicios de alimentación para recibir miles de visitantes durante los días del CNBMP.
- Corbandas cuenta con una oficina permanente para el desarrollo de sus actividades, al igual que con un espacio adecuado para el archivo y las reuniones de la Junta.

Riesgos:

- No existe un plan de mantenimiento y actualización técnica de los escenarios que prevea las demandas de un concurso que cuenta con mayor afluencia de público en cada versión.

Amenazas:

- Los dos escenarios (Concha Acústica y auditorio de la Secretaría de Cultura) en donde se llevan a cabo las presentaciones más concurridas podrían ser insuficientes para atender las necesidades futuras del CNBMP.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-224/2016:

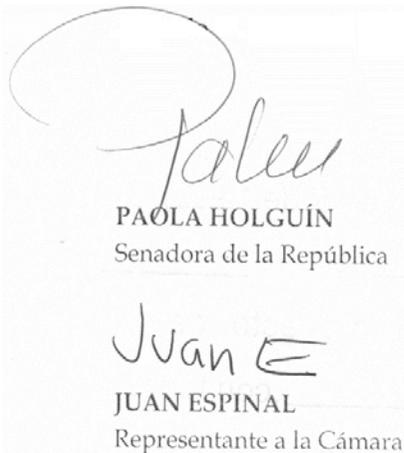
“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que (i) cuando una ley le otorga la facultad al Gobierno o lo autoriza para hacer las apropiaciones en su presupuesto con un objetivo específico, se debe entender que el Congreso no le está dando una orden, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Ahora bien, (ii) teniendo en cuenta que la ley que autoriza el gasto se constituye en título presupuestal para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto del ente territorial al cual esté dirigido la orden, es lógico pensar que dicho título debe responder a un fin constitucional. En este sentido, el Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales, tiene la competencia de autorizar, mas no de obligar al Gobierno Nacional o sus entidades territoriales para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para el cumplimiento de lo dispuesto en una ley que declara una manifestación cultural como de patrimonio cultural inmaterial de la Nación. Sin embargo, cuando la asignación de partidas presupuestales va dirigida a salvaguardar una manifestación cultural con contenido religioso, es relevante analizar dicha competencia bajo la óptica del principio de Estado laico y del pluralismo religioso en la Constitución colombiana, con el objetivo de deter-

Estas anotaciones explican la alusión explícita del destino de las inversiones autorizadas.

V. Impacto Fiscal

Como bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819, el presente no conlleva impacto fiscal obligatorio que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De los honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____
se radicó en este despacho el proyecto de Ley N.º _____ Acto Legislativo N.º _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

minar si dicho título presupuestal tiene un fin constitucional admisible.

Asimismo, en Sentencia C-567/2016:

“10. El artículo 4º de la Ley 891 de 2004, demandado en esta oportunidad, establece que las administraciones nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán quedan “autorizadas para asignar partidas presupuestales en sus respectivos presupuestos anuales, destinadas a cumplir los objetivos planteados en la presente ley”. La disposición también prevé que el Gobierno Nacional puede impulsar y apoyar ante los Fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas la obtención de recursos adicionales con el mismo objeto. Finalmente precisa que las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación “deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión”.

(...)

14. La Sala está entonces ante la necesidad de resolver, en primer lugar, (a) si el legislador puede autorizar la financiación pública de manifestaciones culturales que tienen un vínculo causal, circunstancial y simbólico objetivo con una religión. En caso afirmativo, (b) debe precisar bajo cuáles límites y parámetros puede hacerlo. Una vez definido lo cual, debe decidir (c) si en este caso el Congreso transgredió esos límites, y obró conforme a esos parámetros”.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 95 de 2019 Senado, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación “El Concurso Nacional de Bandas de Música del municipio de Paipa”* 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 la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno; honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez. 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

Agosto 5 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 96 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se establece la cátedra para el fomento de una vida saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, insertando de manera obligatoria en el sistema educativo colombiano, mecanismos efectivos que permitan la introducción de valores para el autocuidado y prevención del consumo de sustancias psicoactivas, SPA, con el fin de procurar una vida saludable.

Artículo 2º. A partir del siguiente año lectivo a la sanción de esta ley, se establecerá de manera obligatoria la cátedra de “*fomento de una vida saludable*”, a través de la cual se incentivarán valores

de autocuidado para una vida saludable y prevención de consumo de sustancias psicoactivas, SPA, en los niveles de educación: preescolar, básica y media.

El ámbito de aplicación de la presente ley, abarca a todas las instituciones de educación pública y privadas del país.

Artículo 3°. Para los efectos previstos en el artículo primero de esta ley, el Ministerio de Educación, atendiendo los ejes obligatorios en ética y valores según lo dispone la Ley 115 de 1994, implementará una cátedra obligatoria sin que se afecte la aplicación de otras materias de carácter obligatorio en las etapas primaria, básica y media.

La cátedra tendrá en cuenta todos aquellos aspectos que ayuden a generar valores de autocuidado en la población de niños y adolescentes en el país, según la edad, haciendo énfasis en estilos de vida saludable como la alimentación, el deporte y la prevención de conductas como el consumo de sustancias psicoactivas, SPA, incluyendo el consumo de alcohol y tabaco.

El Ministerio de Educación deberá establecer los mecanismos necesarios para que esta cátedra sea implementada en todo el territorio nacional, considerando las edades y circunstancias de quienes la reciben.

Las gobernaciones y las alcaldías del país, para la implementación de esta ley, deberán tener en cuenta los estándares internacionales en materia de prevención, así como también, las más altas consideraciones en avances tecnológicos como plataformas virtuales o cualquier otro medio que garantice la interacción entre los maestros, los educandos y los padres de familia.

La implementación de esta ley se hará previa capacitación a los docentes y la socialización a padres y/o cuidadores.

Artículo 4°. Para la implementación de esta cátedra, se tendrá en cuenta el principio de autonomía de la educación.

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

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2019

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

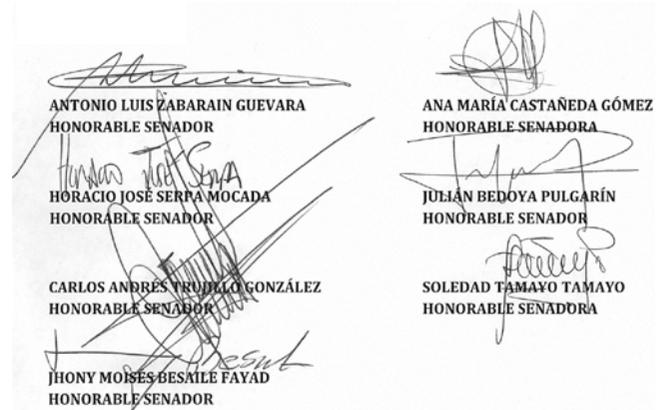
Ciudad

Asunto: Proyecto de ley, por medio de la cual se establece la cátedra para el fomento de una vida saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país.

Señor Presidente, honorables Senadores y Representantes:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de ley, por medio de la cual se establece la cátedra para el fomento de una vida saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país.

Cordialmente,



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
HONORABLE SENADOR

ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ
HONORABLE SENADORA

HORACIO JOSÉ SERPA MOCADA
HONORABLE SENADOR

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
HONORABLE SENADOR

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
HONORABLE SENADOR

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
HONORABLE SENADORA

JHONY MOISÉS BESAILE FAYAD
HONORABLE SENADOR

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

• Constitución Política. Artículo 44

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”¹.

Para los fines de esta ley, se destacan el derecho a un desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno

¹ Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 44.



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
HONORABLE SENADOR

ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ
HONORABLE SENADORA

HORACIO JOSÉ SERPA MOCADA
HONORABLE SENADOR

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
HONORABLE SENADOR

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
HONORABLE SENADOR

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
HONORABLE SENADORA

JHONY MOISÉS BESAILE FAYAD
HONORABLE SENADOR

de sus derechos: la educación, la vida, la integridad física y la salud.

- **Ley General de Educación. Ley 115 de 1994**

Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– establece como un eje transversal que debe tocar todas las asignaturas, así como también el comportamiento de profesores y alumnos, tal como lo dispone actualmente el artículo 14.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca, como primera medida, establecer una cátedra en las instituciones escolares y preescolares del país, sobre la instauración y promoción de formas y estilos de vida saludables. Por otro lado, busca prevenir, en las personas con edades escolares de entender sobre el tema, el consumo de Sustancias Psicoactivas, teniendo en cuenta los nuevos retos y desafíos que afrontan las sociedades contemporáneas.

Es necesario repensar nuestro presente para proyectarnos a un mejor futuro, la educación es la mejor herramienta de transformación comunitaria, por lo que “*una escuela en proceso de mejoramiento prepara a sus alumnos para su futuro y no por nuestro pasado*”².

Entendiendo el pasado de América Latina y Colombia, nos enfrentamos a la necesidad de proyectarnos hacia un futuro diferente, por lo que necesitamos construir la base educativa para transformar las realidades comunitarias.

Se sabe que la discusión a propiciar respecto de la educación nunca ha sido un tema fácil, como lo escribió el doctor Antanas Mockus “Empecemos usando la máquina del tiempo. Nos devolvemos cincuenta años atrás y vemos una sociedad con fuertísimas discusiones ideológicas en torno a la orientación de la educación, mucha discusión sobre modelos de educación, mucha pugna pública en el Congreso acerca de hacia dónde debe ir la educación. Una radical diferenciación entre las fuerzas políticas sobre el tema educación (...)”³. Hay que entender que, lastimosamente, la educación ha servido a lo largo de la historia para perpetuar diversas ideologías políticas, pero debemos transitar hacia puntos comunes que afectan y mejoren nuestras realidades, como es el hecho de los, cada vez más frecuentes hábitos de vida poco saludables, y los exponenciales crecimiento de consumo de sustancias psicoactivas dentro de las poblaciones escolares.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley estará integrado por 5 artículos cuyo contenido se describe de la siguiente manera:

Artículo 1°. En el cual se establece el objeto de la ley.

Artículo 2°. En el cual se establece la cátedra obligatoria para el fomento de una vida saludable y prevención al consumo de sustancias psicoactivas y se establece un término para su implementación.

Artículo 3°. En el cual se establece la obligación del Ministerio de Educación de establecer los mecanismos para su implementación.

Artículo 4°. En el que se respeta la autonomía de la educación.

Artículo 5°. En el que se determina la vigencia y las derogatorias.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Análisis general del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en Colombia

Los derechos, fundamentales y prevalentes, de los niños gozan en nuestro país de especial protección.

En este punto se considera conveniente citar el manual de Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas, en cuanto describe que el objetivo primario de la prevención es el consumo de sustancias psicoactivas es “(...) ayudar a las personas, especialmente, aunque no exclusivamente a las más jóvenes, a evitar o retrasar el inicio en el consumo de sustancias psicoactivas o, en el caso de que ya hayan comenzado a consumirlas, evitar el desarrollo de trastornos por consumo de sustancias (uso o dependencia de sustancias nocivas)”.

En este sentido, la segunda edición de estos Estándares Internacionales para la Prevención en el Uso de Drogas, de octubre de 2018, emitida por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), establece en su parte introductoria que “hablar de prevención es hablar del desarrollo saludable y seguro de los niños” describiendo en uno de sus apartes lo siguiente:

*“Sin embargo, el propósito general de la prevención del consumo de sustancias es mucho más amplio: es el desarrollo sano y seguro de los niños y los jóvenes para que aprovechen sus talentos y su potencial y se conviertan en miembros capaces de contribuir a su comunidad y a la sociedad en general. Una prevención eficaz favorece significativamente la participación positiva de los niños, los jóvenes y los adultos en sus familias, escuelas, comunidades y lugares de trabajo”*⁴.

Consideramos conveniente citar el documento “Estándares para la Prevención del Consumo de Drogas”, segunda edición de 2018, en la cual de manera clara se expresa que la realidad nos sobrepasa, y que debemos tomar medidas tendientes a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, incluidos el tabaco y alcohol, para que de esta manera se prevenga –a un nivel escolar– el consumo de dichas sustancias, con la adecuada preparación

² PIÑEROS, L., *Dimensiones del mejoramiento escolar. La escuela alza el vuelo*, ed. Convenio Andrés Bello, Colombia, 2004, p. 24.

³ Mockus, A.; Hernández, M. (1998). Educación. En Echeverri (Presidencia). *Misión Rural. Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Seminario permanente llevado a cabo en los nodos regionales Costa Atlántica, Oriente, Occidente, Orinoquia y Amazonia de Colombia, p. 7.

⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC) (2018). *Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas, Segunda edición actualizada*. Extraído el día 15 de julio de 2019 desde: <https://www.unv.org/>

por parte de los docentes y la participación activa de los padres.

En este sentido, no solo citamos el documento de la UNODC, sino también debemos citar el documento que se origina del trabajo conjunto entre los Ministerios de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y el Derecho, el cual ha sido concertado con los Ministerios de Educación, Trabajo y Relaciones Exteriores; la Policía Nacional; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; la Fiscalía General de la Nación; el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Fondo Nacional de Estupefacientes y Autoridad Nacional de Televisión. El proceso fue acompañado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, que de manera conjunta emitieron el Plan Nacional para la Promoción de la salud, la prevención, y la atención del consumo de sustancias Psicoactivas 2014-2021, que en sus páginas 5-8 describe la situación del consumo de sustancias psicoactivas en el país de la siguiente manera:

“Según la serie de estudios disponibles en Colombia desde 1992, el consumo de sustancias psicoactivas está creciendo tanto en el número de consumidores, como en la diversidad de drogas disponibles. Los primeros estudios comparables realizados en 1992 y 1996 en población general, mostraban que el crecimiento del consumo de sustancias se debió especialmente al incremento del evento entre mujeres, al aumento del uso entre adolescentes y al mayor consumo de marihuana (Rodríguez, 1996)”⁵.

“(…) Las encuestas posteriores a 1996 siguieron mostrando la tendencia al incremento del consumo de sustancias psicoactivas ilegales. Diversos analistas coinciden en señalar que el consumo de sustancias ilegales crece en todos los segmentos poblacionales (Camacho, Gaviria, & Rodríguez, 2011). Mientras en 1996 se registró en población general un 6,5% de uso de sustancias ilegales alguna vez en la vida y 1,6% en el último año (Rodríguez, 1996); en 2008 los mismos indicadores ascendieron a 9,1% y 2,7% respectivamente (Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, & Dirección Nacional de Estupefacientes, 2009) y en 2013 a 13% y 3,6% (Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, & Observatorio de Drogas de Colombia, 2013)”⁶.

Por otra parte, en un estudio en la población general para 2013 extraído del Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención, y la atención del consumo de sustancias 2014-2021, se mostró una disminución en el consumo de tabaco, una estabilización del consumo de alcohol, pero un aumento significativo en el consumo de sustancias ilegales⁷. Así mismo el Ministerio de Salud y Protección Social identificó una variación en el

consumo de las mismas, situación que expone aún más a los niños, niñas y adolescentes en país:

“(…) se observa en el país un aumento en la diversidad de sustancias consumidas, esto implica que todavía están presentes en el mercado nacional las sustancias consumidas hace décadas, como la marihuana y el LSD, y que otras han llegado y crecido entre segmentos de consumidores (Scoppetta, 2010).

Los datos procedentes del sistema basado en centros y servicios de tratamiento muestran un crecimiento de nuevas sustancias como la metanfetamina y el 2CB, entre otras. Adicionalmente, desde hace unas cuantas décadas se registra en Colombia el crecimiento del uso de heroína. Lo que inició siendo un conjunto de reportes aislados (Castaño, 2002), se constata hoy como un fenómeno en expansión en diferentes ciudades del país”⁸.

Del mismo modo, es indispensable prestar suma atención al proceso de expansión de sustancias ilegales en la población juvenil del país, pues los datos del estudio en población escolar permiten observar una mayor tendencia a encontrar usuarios de sustancias ilegales. Lo preocupante de esta realidad es que el consumo de estas sustancias psicoactivas aumentan las situaciones de riesgo para los niños, niñas y adolescentes, si los comparamos, a estos con estudiantes que no consumieron drogas en el último año, como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1

Situaciones de riesgo entre estudiantes que han o no han consumido sustancias psicoactivas ilegales en el último año (porcentajes).

Tabla 1. Situaciones de riesgo entre estudiantes que han o no han consumido sustancias psicoactivas ilegales en el último año (porcentajes)⁸

Situación de riesgo	Consumo de alguna sustancia ilegal en el último año	
	No	Sí
Emborracharse	23,4	67,8
Participar en alguna discusión fuerte o pelea	23,6	53,5
Tener algún problema con la policía	7,5	30,9
Tener problemas familiares	34,0	55,8
Ir en un automóvil o en una moto conducido por alguien que iba con tragos	11,9	29,6
Tener mal rendimiento en alguna evaluación o proyecto importante	58,4	75,1
Causarse heridas o lesiones a sí mismo	10,6	24,7
Perder la memoria	6,1	20,1
Pensar seriamente en suicidarse	11,8	25,1
Conducir un automóvil o motocicleta después de beber	5,5	17,2

Cálculos a partir de la base de datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar en Colombia, 2011.

Fuente: Base de datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar en Colombia 2011.⁹

⁸ Ibídem.

⁹ Este estudio fue realizado por el Gobierno nacional de la República de Colombia (2011), a través del Ministerio de Justicia y del Derecho (Observatorio de Drogas de Colombia), el Ministerio de Educación Nacional, y el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia.

⁵ Ministerio de Salud y Protección Social (2014) *Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención, y la atención del consumo de sustancias 2014-2021*.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

Por otra parte, existe un vínculo evidente y en constante aumento entre adolescentes e infracciones al Código Penal, ergo, una investigación mostró que el 71,5% de las violaciones a la ley tuvieron alguna conexión con la venta o uso de drogas por parte de adolescentes, y que el 49,1% de estos hechos se cometieron bajo los efectos de alguna sustancia psicoactiva¹⁰.

Con lo anterior queda en evidencia la alarmante situación que afronta Colombia en materia de Salud Pública, por lo que el aumento de sustancias psicoactivas en todo el país –en especial– el aumento del consumo de drogas ilícitas en población con edad escolar, y sus efectos negativos en los niños y adolescentes, exige la puesta en marcha de herramientas que permitan reducir el consumo de estas sustancias, de manera que el presente Proyecto de ley es una apuesta pedagógica orientada a combatir el consumo de drogas ilícitas en menores de edad, apoyándonos en las herramientas tecnológicas.

4.2. Caso en concreto: Putumayo

Cabe destacar que el Observatorio de Drogas de Colombia ha señalado lo siguiente:

“El consumo de sustancias psicoactivas en el país es un problema crítico, no solo por el aumento sistemático que señalan los estudios disponibles, sino porque sus características lo hacen un asunto complejo con serias repercusiones en la salud pública y en lo social, el consumo de drogas ilícitas está creciendo en el país no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso.

Es importante reconocer que mientras muchas personas usan drogas en algún momento del ciclo vital y las abandonan de forma natural, en otras, el consumo de sustancias se vuelve persistente y logra afectar la salud, las relaciones sociales, familiares, laborales y/o académicas. La diferencia entre unos y otros individuos depende de varios aspectos en el ámbito de la sustancia, la persona y su contexto social. El consumo de drogas ilícitas está creciendo en el país no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso.

A través del trabajo del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), el país ha alcanzado progresos importantes en el desarrollo de estudios epidemiológicos periódicos, con metodologías estandarizadas internacionalmente y dirigidos a tres poblaciones clave: población general de 12 a 65 años, población escolar (estudiantes de básica y secundaria) y población universitaria. Estas investigaciones han sido lideradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Educación Nacional”¹¹.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, debemos remitirnos a lo señalado por estudios gubernamentales sobre la mencionada situación, por lo que encontramos un estudio adelantado en el año 2018, sobre consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del departamento de Putumayo. Nos permitimos transcribir apartes del mencionado trabajo investigativo:

“En este capítulo se presentan los principales indicadores de uso o consumo de determinada sustancia, lícitas e ilícitas, se denominan prevalencias, las cuales consisten en las proporciones expresadas en porcentajes de personas que dicen haber consumido esa sustancia alguna vez en la vida, las que dicen haberlo hecho en el último año, y quienes lo hicieron en los últimos 30 días. Este capítulo aborda el tema central del estudio, la caracterización, tanto en magnitud como en el perfil demográfico, del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del departamento de Putumayo. La información del presente capítulo se organiza en secciones de acuerdo con cada sustancia analizada, comenzando con las sustancias psicoactivas lícitas y continuando luego con las sustancias ilícitas”¹².

En los resultados del estudio se diferencian las sustancias psicoactivas y se arrojan los siguientes resultados:

“3.1. TABACO/CIGARRILLO

En lo relativo al uso de tabaco/cigarrillo en la población escolar del departamento de Putumayo, se encontró que 14,8% de los estudiantes encuestados dijeron haber consumido esta sustancia alguna vez en la vida; mientras que la mitad 7,4% declaró haberlo hecho en el último año (consumo reciente). El consumo actual o prevalencia del último mes, fue declarada por una proporción cercana al 4%. Por otra parte, el 5% de los estudiantes que nunca habían fumado cigarrillo lo hicieron por primera vez durante el último año, y el 1,6% lo hicieron por vez primera en el mes previo al estudio (incidencia).

Tabla 7. Estimaciones e intervalos de confianza de 95% para prevalencia último mes y número de casos de uso de tabaco, según grado

Grado	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Número de consumidores
Séptimo 7°	1,51	0,9-2,4	74
Octavo 8°	2,80	1,9-4,2	151
Noveno 9°	5,35	2,8-10,0	247
Décimo 10°	4,45	3,4-5,7	177
Undécimo 11°	6,45	4,9-8,7	212
Total	3,88	3,0-5,1	862

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Las prevalencias de consumo de tabaco/cigarrillo son mayores entre los hombres que en las mujeres, la diferencia se reduce al mínimo en el indicador de

sumo de Drogas en Colombia. Recuperado el día 15 de julio de 2019 desde <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/situacion-consumo>

¹² Gobernación de Putumayo, Secretaría de Salud Departamental de Putumayo y Oficina de las Naciones Unidas. Primer Estudio de Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar del Departamento del Putumayo. Recuperado el día 17 de julio del 2019 desde: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/Est_consumo_de_sustancias_Putumayo_2018.pdf

¹⁰ Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Interior y de Justicia, & Dirección Nacional de Estupefacientes. (2009). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia.*

¹¹ Observatorio de Drogas de Colombia. Situación de Con-

consumo actual o del último mes. Como se puede ver en la tabla 5, considerando la prevalencia de último mes, las estimaciones indican que 862 estudiantes en el departamento presentan consumo actual a una de las sustancias más adictivas como lo es la nicotina.

Edad de inicio

Entre estudiantes que han probado tabaco/cigarrillo alguna vez, la edad promedio de las primeras experiencias de uso de esa sustancia fue de 12,7 años, casi idéntica en hombres y mujeres. En ambos sexos, la mitad de quienes han consumido tabaco lo hicieron a los 13 años. La importancia de este indicador estriba en que el inicio del consumo en edad temprana, en especial tratándose de una sustancia con un potencial de dependencia tan elevado como es la nicotina, constituye un predictor de habituación y dependencia precoz que, a su vez, puede derivar en problemas de salud que tienden a volverse crónicos y con efectos muy nocivos en el mediano y el largo plazo.

(...)

3.2. Alcohol

El 49,1% de los estudiantes encuestados dijeron haber consumido bebidas alcohólicas alguna vez en la vida, porcentaje que disminuye a 39,3% cuando tiene como referencia el último año y alcanza el 28,6% en el último mes. Las prevalencias de consumo de alcohol alguna vez en la vida y en el último año son ligeramente más altas entre las mujeres que en los hombres, mientras que la prevalencia de consumo actual es casi idéntica en ambos sexos. Entre quienes nunca habían consumido bebidas alcohólicas el 33,3% lo hicieron por primera vez en el año previo al estudio y cerca del 17% en el mes anterior al estudio.

La cuarta parte de la población escolar de bachillerato en el departamento de Putumayo es usuaria actual de alcohol equivalente a un poco más de 6.000 estudiantes.

El consumo de bebidas alcohólicas aumenta con la edad y subsecuentemente, con el grado escolar. Así, la prevalencia de uso actual de alcohol es del 20,9% en la franja etaria de 12 a 14 años, al menos uno de cada cinco estudiantes; asciende a 36,5% en el segmento de 15 a 16 años, uno de cada tres estudiantes, y aumenta a 40,2% en el grupo de 17 a 18 años, dos de cada cinco estudiantes.

Tabla 12. Estimaciones e intervalos de confianza para prevalencia último mes y número de casos de uso de alcohol, según grupos de edad (años)

Grupos de edades	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Número de consumidores
12 a 14	20,89	17,6-24,8	2.467
15 a 16	36,46	31,8-41,5	2.972
17 a 18	40,24	33,4-47,5	904
Total	28,57	25,1-32,4	6.343

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

El incremento en el consumo de bebidas alcohólicas conforme avanza la escolaridad se resume así: en los primeros grados del bachillerato la tasa de consumo de alcohol pasa de 17,9% en séptimo a 23% en octavo; aumenta a 29,3% en noveno; asciende a 37,4% en décimo y alcanza un pico de 42,1% en el grado undécimo.

Tabla 13. Estimaciones e intervalos de confianza de 95% para prevalencia último mes y número de casos de uso de alcohol, según grado

Grado	Prevalencia %	Intervalo de confianza %	Número de consumidores
Séptimo	17,86	14,3-22,4	882
Octavo	23,00	17,8-28,9	1.221
Noveno	29,32	24,1-35,7	1.374
Décimo	37,37	32,5-43,1	1.513
Undécimo	42,05	36,9-46,6	1.353
Total	28,57	25,1-32,4	6.343

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Es importante analizar el tipo de bebida alcohólica consumida y la frecuencia de dicho consumo, esta información se presenta en la siguiente tabla. Los resultados que se presentan tienen como grupo de referencia a los consumidores de alcohol en el último mes, que como se mencionó anteriormente alcanza un 28,6% de la población escolar del departamento. Como se puede ver en la tabla 15, la bebida alcohólica referida por estudiantes de secundaria del departamento de Putumayo de mayor consumo es la cerveza, seguida por el aguardiente, el ron y en cuarto lugar, el vino. La mayoría de estudiantes que manifestaron haber consumido alcohol en el último mes, declararon tomar algunos días a la semana con un 41,8%, seguido por los fines de semana con el 37,6% y el 3,1% dijeron hacerlo a diario. Uno de cada diez usuarios de alcohol dijo no haber tomado cerveza.

Edad de inicio

Entre estudiantes que han consumido alcohol alguna vez, la edad promedio de las primeras experiencias con esta sustancia fue 13,3 años, igual para hombres y mujeres. En ambos sexos, la mitad de quienes han consumido bebidas alcohólicas lo hicieron a los 13 años.

(...)

3.3. Tranquilizantes y estimulantes sin prescripción médica

El estudio, de igual forma, indagó sobre el consumo de fármacos psicoactivos sin haber sido recetados por un profesional de la salud. En lo referente al uso de tranquilizantes, se consideraron las siguientes denominaciones: Rivotril, Rohypnol, Xanax y Valium. En cuanto a los estimulantes se incluyeron los fármacos Ritalina y Cidrin. Los datos indican que cerca del 1% de los estudiantes de secundaria del departamento de Putumayo han consumido alguna vez en la vida pastillas tranquilizantes sin prescripción médica; 0,5% dijeron haberlo hecho durante el último año, y 0,4% afirmaron haber usado este tipo de sustancias en el curso del último mes.

(...)

3.4. Marihuana

La marihuana es la sustancia psicoactiva ilícita más usada Colombia, como en el resto del mundo, en casi todos los grupos poblacionales, incluida la población escolar, y el departamento de Putumayo no es la excepción.

En cifras globales, 9,3% de los escolares del departamento dijeron haber consumido marihuana alguna vez en su vida, con una prevalencia mayor entre los hombres cerca de dos puntos porcentuales en relación con las mujeres. Entre tanto, la prevalencia

del último año disminuye al 5,3%, manteniéndose una diferencia de un punto mayor en los hombres; mientras que la prevalencia de consumo actual o último mes desciende a cerca el 3%.

En cifras globales, 9,3% de los escolares del departamento dijeron haber consumido marihuana alguna vez en su vida, con una prevalencia mayor entre los hombres cerca de dos puntos porcentuales en relación con las mujeres. Entre tanto, la prevalencia del último año disminuye al 5,3%, manteniéndose una diferencia de un punto mayor en los hombres; mientras que la prevalencia de consumo actual o último mes desciende a cerca el 3%.

Considerando la prevalencia del último año o indicador de consumo reciente, se estima que la tasa del 5,3% representa un número de 1.173 usuarios recientes de esta sustancia.

El uso de marihuana en la población escolar del departamento tiende a aumentar con la edad, pasando de una prevalencia en el último año del 3,9% en la franja etaria de 12 a 14 años, al 6,4% en el grupo de 15 a 16 años, y luego al 8,4% en el segmento de 17 a 18 años.

Tabla 25. Prevalencia último año de marihuana y número de casos e intervalos de confianza de 95% según grupos de edad

Grupos de Edad	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Número de consumidores
12 a 14	3,94	2,5-6,1	466
15 a 16	6,37	5,2-7,8	519
17 a 18	8,36	6,2-11,2	188
Total	5,28	4,1-6,8	1.173

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Consistentemente con la edad, hay también un incremento en el uso de marihuana conforme aumenta el grado escolar, desde una prevalencia de 3,9% en grado séptimo hasta 7,2% en el grado undécimo. Se evidencia un descenso en el grado décimo y luego crece nuevamente en grado undécimo.

Tabla 26. Prevalencia último año de marihuana y número de casos e intervalos de confianza de 95% según grado

Grado	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Número de consumidores
Séptimo	3,89	2,4-6,3	192
Octavo	4,14	2,7-6,4	223
Noveno	7,21	4,5-11,3	334
Décimo	4,73	3,4-6,4	188
Undécimo	7,18	5,5-9,6	236
Total	5,28	4,1-6,8	1.173

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Edad de inicio

Con relación a la edad de inicio de marihuana el promedio es de 13,7 años, sin diferencias significativas por sexo. El 50% lo hizo a los 14 años o menos, con un inicio más temprano en las mujeres con 13 años que en los hombres 14 años. En términos generales, los datos indican que la edad de inicio del uso o experimentación con marihuana es un año mayor que la edad de inicio del uso o experimentación con tabaco/cigarrillo 12,7, y unos pocos meses adelante de la edad promedio de inicio del uso o experimentación con alcohol 13,3.

(...)

3.5. Cocaína

El uso de cocaína alguna vez en la vida fue reportado por el 2,8% de los estudiantes de

secundaria del departamento de Putumayo; el 1,2% manifestó haber usado esa sustancia en el último año y el 1,2% declaró haberlo hecho en el último mes. Al observar los datos de la Tabla 31, llama la atención la minúscula diferencia en los indicadores de uso de cocaína según sexo: cuatro y cinco décimas mayores las prevalencias vida y año en los hombres, y levemente mayor la prevalencia del último mes en las mujeres.

La incidencia del fenómeno de uso de cocaína, es decir, la proporción de estudiantes que usaron por primera vez esa sustancia en el último año y la de quienes lo hicieron por primera vez en el último mes, no revelan tampoco diferencias apreciables entre estudiantes hombres y mujeres. En general, tanto en ellas como entre ellos, el uso de cocaína presenta tasas de incidencia ‘casos’ nuevos notoriamente alejadas de las altas incidencias reportadas para el uso de alcohol, tabaco y marihuana, y apenas algo mayores que las incidencias registradas para el uso de tranquilizantes. Al mismo tiempo, la corta distancia que separa las prevalencias de vida, año y mes, revela la pervivencia del fenómeno y sugiere un nicho de usuarios con algún grado de ‘adherencia’.

La magnitud del fenómeno de uso de cocaína por estudiantes de secundaria del departamento de Putumayo, considerando el consumo reciente último año, se ve expresada en la cifra de 428 usuarios con cualquier nivel o frecuencia de uso.

Respecto al ciclo vital, el uso de cocaína en la población escolar del departamento irrumpe ya en la franja temprana de 12 a 14 años, con una prevalencia de 1,25% en el último año; alcanza un pico de cerca del 3% entre estudiantes de 15 a 16 años y luego decrece cerca de un punto porcentual en el grupo etario de 17 a 18 años al 2%.

Tabla 33. Prevalencia último año de cocaína y número de casos e intervalos de confianza de 95% según grupos de edad

Grupos de edad	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Consumidores
12 a 14	1,25	0,8-2,1	148
15 a 16	2,88	1,8-4,5	235
17 a 18	2,01	1,1-3,7	45
Total	1,93	1,3-2,9	428

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

En la tabla 34 se evidencia que el uso de cocaína alcanza la prevalencia más alta en el grado noveno (2,7%), desciende en el grado décimo (2%) y vuelve a aumentar en undécimo (2,6%). Esto corrobora tendencias ya mencionadas a propósito del tabaco/cigarrillo y el uso de pastillas tranquilizantes y marihuana: bajo consumo en los grados 7° y 8°, incremento acentuado en noveno, luego descenso marcado en 10° y un final de la secundaria con repunte notable del consumo en 11°.

Tabla 34. Prevalencia último año de cocaína y número de casos e intervalos de confianza de 95% según grado

Grado	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Consumidores
Séptimo	1,58	0,9-2,9	78
Octavo	1,11	0,7-1,8	60
Noveno	2,75	1,2-6,2	127
Décimo	1,97	1,3-2,9	78
Undécimo	2,58	1,5-4,7	85
Total	1,93	1,3-2,9	428

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Edad de inicio

Según lo expresado por los estudiantes que dijeron haber usado cocaína, la edad a la cual tuvieron su primera experiencia fue de 14,2 años en promedio; la mitad lo hizo a los 14 años, una cuarta parte lo hizo a los 13 años o antes (percentil 25) y la cuarta parte restante usó cocaína por primera vez a los 15 años o después de esa edad (percentil 75).

En general, los datos indican que el uso de cocaína por primera vez en la vida es posterior al inicio del uso de otras sustancias, aunque la sucesión de fenómenos de consumo en la vida escolar se da en un horizonte de tiempo muy breve. La edad de inicio del consumo de cocaína 14,2 años es un año y medio más tardía que la edad de inicio del uso de tabaco 12,7, un año mayor que la edad de inicio del consumo de alcohol 13,3 y medio año después del inicio del uso de marihuana 13,7.

(...)

3.6. Basuco

El basuco es un subproducto obtenido durante el proceso de extracción de alcaloides de la coca, el cual contiene un promedio de 10% de alcaloide. Es de carácter básico, por lo que se consume fumado en pipas o en cigarrillo de tabaco o marihuana. Se encuentra altamente cortado (mezclado) con toda clase de sustancias químicas o farmacéuticas, especialmente anestésicos locales, cafeína y azúcares, entre otras.

El 0,6% de los estudiantes encuestados reconoce haber usado basuco alguna vez en la vida con valores similares en hombre y mujeres; este valor disminuye a 0,4% cuando se indaga por el consumo en el último año.

Considerando el indicador de consumo reciente último año, el número de usuarios de basuco en la población escolar del departamento es de 84 estudiantes, en su mayoría mujeres.

Tabla 39. Prevalencia último año de basuco y número de casos e intervalos de confianza de 95% según grupos de edad

Grupos de edad	Prevalencia %	Intervalo de confianza	Número de consumidores
12 a 14	0,51	0,2-1,3	60
15 a 16	0,20	0,1-0,4	17
17 a 18	0,32	0,1-0,7	7
Total	0,38	0,2-0,8	84

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Edad de inicio

Entre los estudiantes que dijeron haber fumado basuco alguna vez, la edad promedio de las primeras experiencias con esa sustancia fue de 13,4 años, similar al rango de edad en el que se sitúa el inicio del consumo de otras sustancias, como el alcohol, la marihuana y la cocaína.

(...)

3.7. Éxtasis

La sustancia conocida comúnmente como “éxtasis” tiene el nombre técnico 3,4-metilendioximetanfetamina o, en forma abreviada, MDMA. Los indicadores de uso de esta sustancia entre estudiantes de bachillerato de Putumayo se presentan a continuación. La Tabla 43 muestra que cerca de

seis de cada mil estudiantes del departamento dijeron haber consumido éxtasis alguna vez en la vida; tres de cada mil dijeron haberlo hecho en el último año y dos de cada mil afirmaron haber usado esa sustancia en el curso del último mes.

Entre quienes nunca habían consumido éxtasis, 0,2% dijeron haberlo hecho por primera vez en el último año y 0,05% lo hicieron en el último mes. En todos los indicadores estudiados, las cifras son más altas entre las mujeres que en los hombres. Consistentemente, como se verá más adelante, es menor la edad de inicio o primeras experiencias de uso de MDMA (Tabla 48) entre los estudiantes mujeres que en los hombres.

Tabla 45. Prevalencia último año de éxtasis según grupos de edad (años)

Grupos de edad	Prevalencia %
12 a 14	0,36
15 a 16	0,30
17 a 18	0,11
Total	0,33

Fuente: Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar del Departamento de Putumayo

Estas cifras, en conexión con los indicadores de uso de éxtasis según grado escolar (Tabla 46) y edad de inicio (Tabla 48), sugieren una experimentación inicial en edades tempranas (13-14 años); un uso particularmente extendido en grado noveno, donde se localiza más de la mitad de usuarios del último año en la población escolar del departamento, y un declive paulatino del uso de éxtasis entre los 15 y los 18 años; es decir, en los grados décimo y undécimo, cuando no más de uno entre mil estudiantes dice haber usado éxtasis en el último año.

(...)

3.8. Pegantes y/o solventes

Bajo esta denominación se encuentran algunos productos de uso doméstico o industrial que suelen ser utilizados como psicoactivos por inhalación, entre los que se cuenta en particular el pegante conocido genéricamente como “bóxer”, y en menor medida solventes como el thinner o incluso la gasolina. En términos poblacionales, los pegantes han sido tradicionalmente en Colombia la porción más amplia de la categoría de sustancias psicoactivas inhalables con especial prevalencia en la población infantil y adolescente. Otras sustancias inhalables han surgido con cierta fuerza en tiempo reciente, como el llamado “dick” y el producto conocido con el nombre de “popper”, los cuales serán examinados más adelante.

Consumo

Como se puede observar en la Tabla 49, el 2,7% de estudiantes de secundaria del departamento de Putumayo encuestados refirió haber inhalado pegantes o solventes alguna vez en la vida; algo menos del 2% lo hicieron en el último año, y cerca del 1% de los estudiantes encuestados reconoció haber usado este tipo de sustancia psicoactiva en el último mes. Tanto las prevalencias como las tasas de incidencia año y mes sugieren un mayor grado de involucración con esta sustancia entre las mujeres que en los hombres.

No son considerados como moneda de curso legal, ni divisas, ni títulos representativos de moneda de curso legal.

- b) **Repositorios de Almacenamiento:** Son los medios en los cuales se almacenan las llaves de cifrado públicas y privadas.
- c) **Servicios de Intercambio de Criptoactivos:** Son los siguientes servicios:
 - i. Administración de plataformas de intercambio de criptoactivos.
 - ii. Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de las criptoactivos.
 - iii. Los servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i y ii.
- e) **Plataforma de Intercambio de Criptoactivos (PIC):** Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital a través de las cuales se brindan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos.
- f) **Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos:** Es una persona jurídica nacional o una sucursal de sociedad extranjera, encargada de operar, administrar y garantizar el funcionamiento de la PIC, efectuar el registro ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal y responsable del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente ley.
- d) **Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC):** Es un registro público electrónico administrado por las Cámaras de Comercio, cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registrados.
- e) **Manual de Operaciones de las PIC:** Documento que contiene los requisitos y parámetros internos de las PIC para la prestación de Servicios de Intercambio de Criptoactivos de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 3°. *Autonomía de negociación.* Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y demás aspectos propios de los criptoactivos no son parte del alcance y objetivos de la presente ley, y pertenecen al ámbito privado de los usuarios, que basándose en principios de libre mercado y de libre competencia, deben procurar por informarse de los riesgos inherentes a la negociación con activos de cualquier clase.

CAPÍTULO II

De los prestadores de servicios de intercambio de Criptoactivos

Artículo 4°. *Requisitos.* Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos,

nacionales o extranjeros, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

- a) Estar constituido como sociedad comercial domiciliada en el territorio nacional o como sucursal de una sociedad extranjera.
- b) Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.
- c) Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos sistemas y toda información sensible almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- d) Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, de conformidad con el artículo ___ de la presente ley.
- e) Registrarse en el RUPIC ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal indicando la PIC de la que es titular, el domicilio, el dominio web y la información que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- f) Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos y condiciones que señala la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen.

Parágrafo. El régimen sancionatorio para quienes incumplan con los requisitos contemplados en el presente artículo se debe reglamentar por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 5°. *Divulgación de información sobre riesgos.* Los prestadores de servicios de plataformas de intercambio de Criptoactivos, al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:

- a) Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal.
- b) Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, aun cuando sean erróneas, no son recuperables.
- c) Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción.
- d) El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de

cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado.

- e) Las funciones de supervisión estatal ejercidas por las autoridades sobre los intervinientes en la operación a través de las plataformas, no implica certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo.

CAPÍTULO III

Del Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC)

Artículo 6°. *Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC)*. Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir todas las PIC que presten los servicios establecidos en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 7°. *Competencia de las Cámaras de Comercio*. El Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC) será administrado por las Cámaras de Comercio quienes llevarán el registro de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.

Parágrafo primero. Para el registro de un Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el RUPIC, el solicitante debe cancelar el valor de la tarifa de registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal.

CAPÍTULO V

Prevención de actividades delictivas

Artículo 8°. *Sistema de detección y prevención*. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar medidas para detectar y prevenir actividades delictivas. Para este objeto, los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar un sistema de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo definido por la autoridad correspondiente. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 9°. *Limitaciones*. Limitaciones: Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos tienen prohibido:

- a) Ofrecer o pagar a los Clientes intereses o cualquier otro rendimiento o beneficio monetario por el saldo que estos acumulen en el tiempo o mantengan o por cualquier operación directa o indirectamente relacionada con el o intercambio que realicen con los criptoactivos.
- b) Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los Clientes, almacenado por el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin que medie autorización expresa del Cliente.

- c) Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, los administradores o prestadores de servicios de plataformas de intercambio de criptoactivos no podrán permitir que en sus plataformas se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.
- d) Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva y habitual del público que implique adicionalmente la ausencia de contraprestación en bienes o servicios presentes o futuros que la justifiquen o, aun existiendo tal contraprestación, no cuente con explicación financiera razonable.

CAPÍTULO VI

Seguridad informática y operaciones

Artículo 10. *Programa*. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:

- a) Seguridad de la información y de los sistemas informáticos.
- b) Controles de acceso.
- c) Privacidad de la información de los clientes.
- d) Planeación de capacidad y rendimiento.
- e) Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable.

Artículo 11. *Informes*. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben presentar a la Autoridad de Inspección, Vigilancia y Control correspondiente, un informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática del Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.

Artículo 12. *Manual de Operaciones*. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben contar con un manual de operaciones en el cual se establezcan las normas de funcionamiento de la PIC de la que es administrador. Este manual debe contemplar como mínimo lo siguiente:

- a) Proceso de verificación de Clientes.
- b) Proceso de verificación y aprobación de depósitos y retiros.
- c) Canales de atención y comunicación de los Clientes.

- d) Criterios para determinar los Criptoactivos disponibles para los Clientes en la PIC.

CAPÍTULO VII

Autoridades de inspección, vigilancia y control

Artículo 13. *Inspección, vigilancia y control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe definir la política general de las PIC, dentro del marco general de la Política de Tecnologías de la Información. Corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación. Los asuntos sujetos a regulación del Gobierno nacional resultarán aplicables una vez sea emitida dicha regulación dentro de los plazos dispuestos en la presente ley.


MAURICIO TORO ORJUELA
 Representante a la Cámara


HORACIO JOSE SERPA M.
 Senador de la República


GABRIEL SANTOS GARCIA
 Representante a la Cámara


RODRIGO ROJAS LARA
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Generalidades

El presente proyecto de ley “*por el cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos*” propone establecer un marco normativo y regulatorio en Colombia que pretende definir y regular los servicios de intercambio de criptoactivos. Esto con el fin de solventar un vacío jurídico alrededor de estas transacciones, que promueva mercados que se desarrollan a partir de la cuarta revolución industrial y que permita prevenir el uso malintencionado de estas transacciones digitales y la financiación de actividades ilícitas.

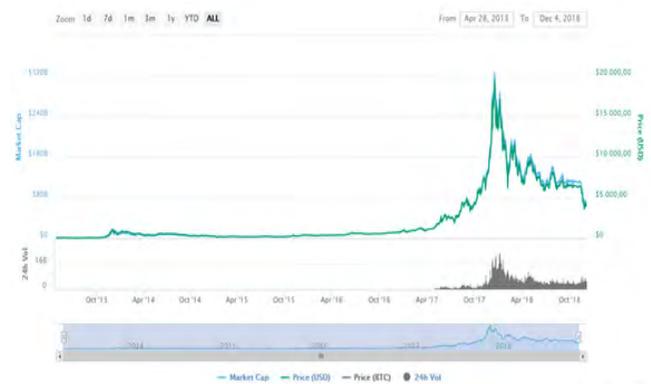
1. Criptoactivos

La cuarta revolución industrial ha implicado cambios estructurales en la economía mundial; los avances en materia de desarrollo e innovaciones tecnológicas han dado paso a la emergencia de novedosos medios digitales de intercambio de activos, bienes y servicios. La oferta, demanda, y los respectivos medios de pago de estos bienes y servicios, han tenido un cambio estructural a partir del desarrollo de nuevas tecnologías. Tal es el caso de los esquemas digitales denominados Criptoactivos (CA), que, operados por agentes privados, permiten transferencias de activos e información a partir de un registro público sincronizado y compartido entre todos los usuarios

de dicho esquema, descentralizando la emisión, el registro, la compensación y la liquidación. A esto último se le denomina Tecnología de Registros Distribuidos o DLT por sus siglas en inglés.

Estos activos son almacenados en cualquier dispositivo digital, y pueden ser transferidos de forma rápida a través de Internet con alcance global. De igual manera, estos activos son válidos como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, pese a que carecen de otros atributos para ser catalogados como moneda. Su control, emisión, registro y seguimiento es ajeno a cualquier tipo de control gubernamental.

A partir de este desarrollo tecnológico se ha creado un mercado de servicios de intercambio, de casas de cambio, custodia y negociación para sus clientes, así como la emisión y negociación de derivados financieros sobre criptoactivos, entre otros.



El mercado de criptoactivos ha presentado altos niveles de crecimiento y volatilidad en los últimos 24 meses; se evidencia un aumento significativo en los volúmenes de negociación, precio y capitalización bursátil a partir de abril de 2017, alcanzando en diciembre de 2017 los mayores niveles en precio, cuando el valor unitario casi alcanzó los 20 mil dólares, capitalización bursátil que llegó a los 320 billones de dólares y aumentó en el volumen de negociación hasta los 16 billones de dólares diarios. A partir de la misma fecha se presentan los altos niveles de volatilidad mencionados, con caída a diciembre de 2018 de un 80% en el precio, 78% en la capitalización bursátil y del 77% en los volúmenes de negociación¹.

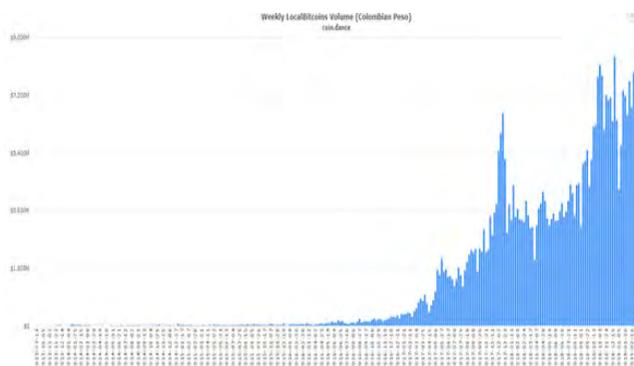
Según el Banco de la República, que cita al Banco de Pagos Internacionales y los estudios de Carstens (2018) y Shin (2018) y como se mencionó anteriormente, aunque estos activos se presentan con capacidad de satisfacer funciones de medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, en la práctica no cumplen con las características de la moneda de curso legal.

Para el caso colombiano, son varias las fuentes informativas que indican que Colombia posee una posición relevante a nivel regional y mundial en cuanto a operaciones asociadas por CA. Según la BBC, las transacciones hechas con CA crecieron un 1200% en Colombia durante 2017, y de acuerdo a este mismo escalafón, nuestro país se encuentra en el tercer lugar solo detrás de China y Nigeria en

¹ <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/#charts>.

términos de cambios en la moneda local por bitcoins y viceversa².

El siguiente gráfico, evidencia el crecimiento de dichas transacciones en pesos colombianos, que hoy en día puede llegar a los 9 mil millones de pesos diarios.



Coin Dance, Local Bitcoins volume in COP.

Por otra parte, para el año 2018, de acuerdo a los datos del sistema de manejo descentralizado de datos Blockchain, Colombia ocupó el segundo lugar, después de Argentina en el mayor volumen de operación de las cadenas de bloques en Latinoamérica, es decir, los registros informáticos de los criptoactivos. En suma, otras fuentes provenientes de distintos portales y otras plataformas de intercambio aseguran que Colombia fue el país que más comerció con la moneda digital bitcoin, pues registró el número de mayor volumen de operaciones de compra y venta relacionadas con dicha moneda.

Necesidad de regulación

La emergencia de dichos activos digitales, especialmente como se evidenció en el caso colombiano, crea la necesidad de introducir un marco normativo y regulatorio para blindar de derechos y obligaciones a todos los agentes involucrados en estas transacciones, en los que se prevenga el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y se procure por la legalidad en las transacciones.

Actualmente, para el caso colombiano, no existe una normatividad orientada a regular estos servicios de intercambio, así como tampoco en lo relacionado a su organización, funcionamiento y operación, ni lo concerniente a la protección, los derechos y deberes de consumidores, inversionistas y prestadores de servicios involucrados en estas plataformas, vacío normativo que en parte, soluciona el presente proyecto de ley.

Este vacío, crea un escenario de incertidumbre, pues la ausencia de un marco normativo y regulatorio de estas plataformas digitales da paso a situaciones adversas como su uso indebido para actividades con fines ilícitos, la desprotección al consumidor, la falta de confiabilidad, y la pérdida de potenciales beneficios a nivel económico, financiero y de innovación.

El primero, es uno de los puntos más susceptibles y controvertidos que ha motivado a varios gobiernos

a establecer marcos regulatorios alrededor de estas plataformas digitales, y es el alto riesgo de propensidad de dichas plataformas de intercambio de activos para ser usados con fines ilícitos y criminales, como la evasión de impuestos, las actividades derivadas al lavado de activos y la financiación del terrorismo. Este proyecto de ley, en su artículo 17 y 18, establece unos lineamientos generales sobre cómo los prestadores de servicios deberán establecer mecanismos de prevención que mitiguen el uso de sus productos y servicios con fines ilícitos, además el proyecto de ley incluye otros dos acápite concernientes a la seguridad informática y lo relacionado a la inspección y vigilancia de autoridades de control, los cuales se mencionan en el capítulo 7 y 8 del presente proyecto de ley.

Por otro lado, un aspecto también relevante es la protección al consumidor, pues es uno de los puntos que más genera incertidumbre y desconfianza en el mercado de CA. Precisamente, el marco normativo que se dictamina en este proyecto de ley, regula la relación comercial entre el prestador de servicios de plataformas de intercambio de CA y sus clientes, relación que se circunscribe en lo que dictamina la Ley 1480 de 2011 referente al Estatuto del consumidor. La protección al consumidor es fundamental, en tanto a que protege al consumidor frente a esquemas fraudulentos y otro tipo de riesgos que pueden presentarse al utilizar este tipo de activos de manera desregulada.

Otro punto clave por mencionar, que está relacionado con la ya mencionada protección al consumidor, es la falta de confiabilidad que presentan estas divisas digitales, por su vulnerabilidad en el posible uso para actividades ilícitas y la ausencia de una normatividad que respalde la perdurabilidad de sus atributos como medio de pago, como lo ha precisado el Banco de la República (2018). Todas estas condiciones se dan precisamente por la ausencia de un marco institucional definido que respalde su funcionamiento y perdurabilidad como medio de pago, como con el que cuentan las divisas normales emitidas por los gobiernos y sus respectivos bancos centrales. Este proyecto de ley le otorgaría al mercado de CA ese aspecto faltante de confiabilidad, que favorece tanto a los usuarios como a los inversionistas, así como potencializa futuras inversiones de diversos sectores en compañías de CA digitales, le da una garantía de transparencia y un cierto grado de legitimidad. Todo lo anterior generaría una ventana de oportunidad beneficiosa para el entorno financiero, tecnológico y de innovación del país e impulsaría el uso de tecnología blockchain, claves para no quedar rezagados nuevamente como país frente a los desarrollos tecnológicos mundiales.

Por otra parte, y para evidenciar la escalada relevancia que han cobrado estas transacciones digitales, el Consejo Técnico de Contaduría Pública se refirió a través del Concepto 472 de 2018 sobre el tratamiento contable que se les debe dar a los CA. El Consejo asegura que si bien los CA no son monedas, son activos que deben ser incluidos en los estados financieros de las empresas como unidad de cuenta separada, y pese a que no existe ninguna categoría de activos adecuada para categorizar estas monedas,

² Miranda, b. (2018, 6 de marzo). Cómo Colombia se convirtió en el país de América Latina en el que más crece la compra y venta de bitcoins. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43219365>.

no descarta que las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) establezcan alguna en el futuro. En ese sentido, el proyecto de ley determina en el artículo 5 y el Capítulo 1 que estos activos deben seguir los parámetros de la Sección 18 de las ya mencionadas NIIF para pymes para activos intangibles diferentes a la plusvalía.

Al revisar la experiencia internacional, pese a que no existe un consenso generalizado sobre la naturaleza de los criptoactivos, ni algún tipo de gobernanza o declaración por parte de organizaciones o foros internacionales al respecto³, son varios los gobiernos que han optado por establecer marcos regulatorios entorno a los CA, pues valoran las oportunidades y potenciales de crecimiento e innovación que estos mercados digitales representan. Entre los países de referencia en regulación de criptoactivos sobresalen Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Finlandia, entre otros.

Suiza por su parte, es un caso referente a nivel mundial, pues fue capaz, desde 2014, de responder al escalamiento progresivo de los CA y de compañías y startups relacionadas que progresivamente se fueron localizando allí, las cuales, sumadas a la regulación, han generado un entorno dinámico y confiable que ha potencializado el ecosistema financiero e innovador de Suiza.


MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara

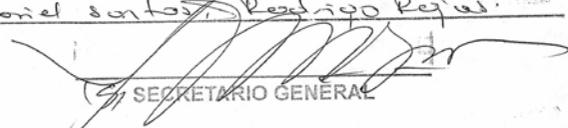

HORACIO JOSE SERPA M.
Senador de la República


GABRIEL SANTOS GARCIA
Representante a la Cámara


RODRIGO ROJAS LARA
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 05 del mes Agosto del año 2019
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 097 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: los Honorables José Serpa, Mauricio Toro
Gabriel Santos, Rodrigo Rojas Lara.

SECRETARIO GENERAL

³ El G20 y la Unión Europea han manifestado tener intenciones de impulsar un debate alrededor de la regulación internacional de las criptomonedas. Por otra parte, siete países miembros de la Unión Europea firmaron una declaración conjunta para promover el uso de la tecnología de criptoactivos, como estrategia para ofrecer servicios gubernamentales y desarrollar la economía de la región

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2019.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 97 de 2019 Senado, *por la cual se regulan los servicios de intercambio de criptoactivos ofrecidos a través de las plataformas de intercambio de criptoactivos*, me permito remitir 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 *Horacio Serpa Moncada*; honorables Representantes: *Mauricio Toro Orjuela, Gabriel Santos García, Rodrigo Arturo Rojas Lara*. 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

Agosto 5 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.

CONTENIDO

Gaceta número 735 - Viernes, 9 de agosto de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 95 de 2019 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación; “El Concurso Nacional de Bandas de Música del Municipio de Paipa” y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 96 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece la cátedra para el fomento de una vida saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país.	10
Proyecto de ley número 97 de 2019 Senado, Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.	19