



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 - Nº 755

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan los artículos 16, 24, 28, 33 y 34 de la Ley 820 de 2003, se crea el Registro Único de Administradores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 16, 24, 28, 33 y 34 de la Ley 820 de 2003, referentes a la prohibición de depósitos y similares a las personas dedicadas a ejercer la actividad de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, a la inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos de vivienda urbana y a las sanciones que se pueden imponer en esta materia; así como crear el Registro Único de Administradores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI) y dictar otras disposiciones.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 16 de la Ley 820 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 16. Prohibición de depósitos y cauciones reales. En los contratos de arrendamiento para vivienda urbana no se podrán exigir depósitos en dinero efectivo, fianzas, seguros u otra clase de cauciones reales o de cualquier otro tipo, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que conforme a dichos contratos haya asumido el arrendatario.

Tales garantías tampoco podrán estipularse indirectamente ni por interpuesta persona o pactarse en documentos distintos de aquel en que se haya consignado el contrato de arrendamiento,

o sustituirse por otras bajo denominaciones diferentes de las indicadas en el inciso anterior”.

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 24 de la Ley 820 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 24. Terminación por parte del arrendatario. Son causales para que el arrendatario pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato las siguientes:

1. *La suspensión de la prestación de los servicios públicos al inmueble, por acción premeditada del arrendador o porque incurra en mora en pagos que estuvieren a su cargo. En estos casos el arrendatario podrá optar por asumir el costo del restablecimiento del servicio y descontarlo de los pagos que le corresponda hacer como arrendatario.*
2. *La incursión reiterada del arrendador en procederes que afecten gravemente el disfrute cabal por el arrendatario del inmueble arrendado, debidamente comprobada ante la autoridad policiva.*
3. *El desconocimiento por parte del arrendador de derechos reconocidos al arrendatario por la ley o contractualmente.*
4. *El arrendatario podrá dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento dentro del término inicial o durante sus prórrogas, previo aviso escrito dirigido al arrendador a través del servicio postal autorizado, con una antelación no menor de tres (3) meses y el pago de una indemnización equivalente al precio de tres (3) meses de arrendamiento.*

Cumplidas estas condiciones, el arrendador estará obligado a recibir el inmueble; si no lo hiciere, el arrendatario podrá hacer entrega provisional mediante la intervención de la

autoridad competente, sin perjuicio de acudir a la acción judicial correspondiente.

5. El arrendatario podrá dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento a la fecha de vencimiento del término inicial o de sus prórrogas, siempre y cuando dé previo aviso escrito al arrendador a través del servicio postal autorizado, con una antelación no menor de tres (3) meses a la referida fecha de vencimiento. En este caso el arrendatario no estará obligado a invocar causal alguna diferente a la de su plena voluntad ni deberá indemnizar al arrendador.

De no mediar constancia por escrito del preaviso, el contrato de arrendamiento se entenderá renovado automáticamente por un término igual al inicialmente pactado.

Parágrafo. Para efectos de la entrega provisional de que trata este artículo, la autoridad competente, a solicitud escrita del arrendatario y una vez acreditado por parte del mismo el cumplimiento de las condiciones allí previstas, procederá a señalar fecha y hora para llevar a cabo la entrega del inmueble. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá reglamentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el procedimiento para la entrega provisional del inmueble.

Cumplido lo anterior se citará al arrendador y al arrendatario mediante comunicación enviada por el servicio postal autorizado, a fin de que comparezcan el día y hora señalada al lugar de ubicación del inmueble para efectuar la entrega al arrendador.

Si el arrendador no acudiere a recibir el inmueble el día de la diligencia, el funcionario competente para tal efecto hará entrega del inmueble a un secuestre que para su custodia designare de la lista de auxiliares de la justicia hasta la entrega al arrendador a cuyo cargo corren los gastos del secuestre.

De todo lo anterior se levantará un acta que será suscrita por las personas que intervinieron en la diligencia”.

Artículo 4°. Modifíquese y adiciónese el artículo 28 de la Ley 820 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 28. Matrícula de arrendadores. Toda persona natural o jurídica, entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, mediante la modalidad de subarriendo o labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios, en los municipios de más de quince mil (15.000) habitantes, deberá matricularse ante la autoridad administrativa competente, siempre que pretendan celebrar más de cinco (5) contratos de arrendamiento sobre uno o varios inmuebles.

Para ejercer las actividades de arrendamiento o de intermediación de que trata el inciso anterior será indispensable haber cumplido con el requisito de matrícula. Las personas matriculadas quedarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la autoridad competente.

~~Igualmente, deberán matricularse todas las personas naturales o jurídicas que en su calidad de propietarios o subarrendador celebren más de cinco (5) contratos de arrendamiento sobre uno o varios inmuebles, en las modalidades descritas en el artículo cuarto de la presente ley.~~

Se presume que quien aparezca arrendando en un mismo municipio más de diez (10) cinco (5) inmuebles de su propiedad o de la de terceros, ejerce las actividades aquí señaladas y quedará sometido a las reglamentaciones correspondientes.

Para efectos de publicidad, se creará el Registro Único de Arrendadores de Bienes Inmuebles (RABI), que deberá ser publicado por las entidades encargadas de la inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos de vivienda urbana, establecidas en el artículo 32 de la presente ley, en sus páginas web oficiales. El registro será de carácter público y deberá contemplar, además del nombre, número de identificación de la persona registrada, la fecha de registro, número de matrícula, la cantidad de inmuebles propios o de terceros recibidos para realizar actividades de administración para arrendamiento y las sanciones ejecutoriadas impuestas al respectivo arrendador, a las que se refiere el artículo 34 de la presente ley.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio llevará un consolidado nacional del Registro Único de Arrendadores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI), que deberá ser publicado en la página web oficial de la entidad. De igual manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adelantará campañas de difusión a nivel nacional sobre el Registro Único de Arrendadores de Bienes Inmuebles (RABI) y sobre los derechos de los arrendatarios y de quienes entregan inmuebles para su administración.

En el manejo de los datos suministrados para el registro, las entidades encargadas deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ley 1581 de 2012 o aquellas que la modifiquen o deroguen.

Las personas sometidas al registro deberán presentar ante la autoridad competente un informe sobre su actividad en el año inmediatamente anterior con corte a 31 de diciembre, que contenga una relación de los inmuebles destinados a vivienda urbana propios o de terceros que tengan bajo su administración, en el formato y en los términos establecidos por la respectiva entidad. A su vez, la autoridad encargada deberá actualizar la información en el RABI a más tardar 2 meses después de su recepción.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 33 de la Ley 820 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 33. Funciones. *Las entidades territoriales determinadas en el artículo anterior ejercerán las siguientes funciones:*

a) *Contrato de arrendamiento:*

1. *Conocer las controversias originadas por no expedir las copias del contrato de arrendamiento a los arrendatarios, fiadores y codeudores.*
2. *Asumir las actuaciones que se le atribuyen a la autoridad competente en los artículos 22 al 25 en relación con la terminación unilateral del contrato.*
3. *Conocer de los casos en que se hayan efectuado depósitos ilegales, fianzas, seguros o cualquier otra figura similar y conocer de las controversias originadas por la exigibilidad de los mismos.*
4. *Conocer de las controversias originadas por la no expedición de los comprobantes de pago al arrendatario cuando no se haya acordado la consignación como comprobante de pago.*
5. *Conocer de las controversias derivadas de la inadecuada aplicación de la regulación del valor comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana o de los incrementos.*
6. *Conocer del incumplimiento de las normas sobre mantenimiento, conservación, uso y orden interno de los contratos de arrendamiento de vivienda compartida, sometidos a vigilancia y control;*
7. *Conocer por el incremento del valor del canon de arrendamiento por encima de los topes legales del respectivo año.*
8. *Conocer de las controversias relacionadas con los daños del bien inmueble arrendado que correspondan al arrendador o al encargado de la administración del inmueble.*
9. *Conocer de las controversias sobre el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo del canon de arrendamiento.*
10. *Conocer de las controversias por el cobro del valor de la administración de la propiedad horizontal.*

b) *Función de control, inspección y vigilancia:*

1. *Investigar, sancionar e imponer las demás medidas correctivas a que haya lugar a las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley o a cualquier otra persona que tenga la calidad de arrendador o subarrendador.*
2. *Aplicar las sanciones administrativas establecidas en la presente ley y demás normas concordantes.*

3. *Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración.*

4. *Vigilar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el anuncio al público y con el ejercicio de actividades sin la obtención de la matrícula cuando a ello hubiere lugar.*

Parágrafo. *Para las funciones a las que se refiere el presente artículo, las entidades territoriales podrán desarrollar sistemas de inspección, vigilancia y control, acorde a los parámetros que establezca el Gobierno nacional en un periodo de seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. Si el Gobierno no lo hace, la competencia será de los alcaldes”.*

Artículo 6°. Modifíquese y adiciónese el artículo 34 de la Ley 820 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 34. Sanciones. *Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la autoridad competente podrá imponer multas hasta por ~~cientos (100)~~ doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, mediante resolución motivada, por las siguientes razones:*

1. *Cuando cualquier persona a las que se refiere el artículo 28 no cumpla con la obligación de obtener la matrícula dentro del término señalado en la presente ley.*
2. *Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble.*
3. *Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley se anunciaren al público sin mencionar el número de la matrícula vigente que se les hubiere asignado.*
4. *Por incumplimiento a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la autoridad competente.*
5. *Cuando las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley, en razón de su actividad inmobiliaria, o en desarrollo de arrendador o subarrendatario de vivienda compartida, incumplan las normas u órdenes a las que están obligados.*
6. *Cuando las personas que tengan el carácter de arrendador de inmuebles destinados a vivienda urbana estén sometidas o no a la obtención de matrícula de arrendador, incumplan con lo señalado en los casos previstos en los numerales 1 a 3 del artículo anterior.*
7. *Cuando las personas entre cuyas actividades esté la de arrendar bienes inmuebles destinados a vivienda urbana, de propiedad de terceros, a las que se refiere el artículo*

28 de la presente ley, realicen contratos de arrendamiento con el propietario, en lugar de contratos de administración de bienes inmuebles.

8. Cuando las personas entre cuyas actividades esté la de arrendar bienes inmuebles destinados a vivienda urbana, de propiedad de terceros, a las que se refiere el artículo 28 de la presente ley, destinen el inmueble para su propio uso sin ser autorizado para ello, le den una destinación distinta a la establecida en el contrato de arrendamiento o sometan el inmueble a un contrato distinto al de arrendamiento de vivienda.
9. La no presentación o presentación por fuera del término del informe anual de los inmuebles destinados a vivienda urbana, propios o de terceros que se administren.

Parágrafo 1°. La autoridad competente podrá suspender o cancelar la respectiva matrícula ante el incumplimiento reiterado de las conductas señaladas en el presente artículo.

En el caso de personas que tengan la calidad de arrendadores conforme al artículo 27 de la presente ley, no se hayan registrado como tales, y hayan ejercido la actividad sin dicho registro, se les impondrá como sanción mediante resolución motivada la negación hasta por diez (10) años de futuros registros de establecimientos dedicados a dicha actividad, de los cuales sean propietarios, representantes legales o de las sociedades de las que sean parte.

~~**Parágrafo 2°.** Contra las providencias que ordenen el pago de multas, la suspensión o cancelación de la matrícula procederá únicamente recurso de reposición”.~~

Parágrafo 2°. En el caso de la existencia de afectados individualmente identificados en los procesos administrativos, se podrá ordenar mediante acto administrativo motivado el pago de los montos adeudados por parte del arrendador de bienes inmuebles destinados a vivienda urbana, de propiedad de terceros, el cual prestará mérito ejecutivo. Para tales efectos, el acto administrativo deberá contener una obligación expresa, clara y exigible.

Parágrafo 3°. En el caso de uso indebido del inmueble, y posteriormente este se encuentra en estado de abandono por más de seis (6) meses, se podrá ordenar la restitución al propietario, a cargo de la autoridad de policía, previo cumplimiento de los demás requisitos legales para el adelantamiento de estas diligencias, siempre que no se afecten los derechos de terceros de buena fe.

Parágrafo 4°. Contra las providencias sancionatorias procederá únicamente recurso de reposición”.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 16, 24, 28, 33 y 34 de la Ley 820 de 2003, referentes de depósitos y similares, a las personas dedicadas a ejercer la actividad de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, a la inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos de vivienda urbana y a las sanciones que se pueden imponer en esta materia; así como crear el Registro Único de Administradores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI) y dictar otras disposiciones.

Las modificaciones y adiciones que se introducen tienen como propósito proteger a los arrendatarios y propietarios de bienes inmuebles bajo el entendido que la modalidad de arrendamiento es una de las formas de garantía del derecho a la vivienda digna, siendo necesario establecer medidas legislativas tendientes a garantizar los derechos de las partes vulnerables en los contratos de arrendamiento y de administración.

Entre las medidas se encuentran el fortalecimiento de las funciones de inspección, control y vigilancia en materia de arrendamientos de vivienda urbana, a cargo de las entidades administrativas competentes, y la agravación de las sanciones en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. De igual manera y a fin de facilitar la publicidad de quienes ejercen la actividad de administración, se creará un Registro Único de Administradores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana, a través del cual cualquier ciudadano podrá conocer los administradores legalmente constituidos y las sanciones ejecutoriadas impuestas a estos en el ejercicio de la actividad.

2. Contextualización

La Ley 820 de 2003, “por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”, estableció, además de lo referente al contrato de arrendamiento, la figura del contrato de administración.

El artículo 28 de la citada ley, titulado matrícula de arrendadores, contempla que “*Toda persona natural o jurídica, entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación*”.

comercial entre arrendadores y arrendatarios, en los municipios de más de quince mil (15.000) habitantes, deberá matricularse ante la autoridad administrativa competente”. Esto ha sido entendido por la doctrina como una especie de contrato innominado o atípico, teniendo en cuenta que la ley no define de manera expresa la tipología contractual del contrato de administración, sino por el contrario, que establece una serie de disposiciones que darían lugar a entender que se trata de un contrato diferenciado del contrato de arrendamiento.

En la Sentencia C-102 de 2011 la Corte Constitucional señaló que “(...) Como se explicó, la Ley 820 de 2003 se ocupa principalmente de regular el contrato de arrendamiento de vivienda urbana. Así, al abordar la regulación de la actividad de quienes se dedican como actividad principal a arrendar bienes raíces destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de terceros, o a labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios, la Ley menciona, sin definirlo, el llamado ‘contrato de administración’. De esa manera, se puede concluir que el contrato de arrendamiento y el de administración son dos contratos diferenciados, aunque relacionados, teniendo en cuenta que ambos involucran el arrendamiento de bienes inmuebles.

Agrega la Corte Constitucional: “Mientras el contrato de arrendamiento es, según expresa definición del artículo 2º, aquel ‘por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de un inmueble urbano destinado a vivienda, total o parcialmente, y la otra a pagar por este goce un precio determinado’, el contrato de administración es el que celebra quien tiene matrícula de arrendador -toda persona natural o jurídica entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial con los terceros propietarios de los inmuebles que serán dados en arriendo (...) A diferencia de lo que sucede respecto del contrato de arrendamiento, la Ley 820 no establece ninguna regla sobre las formalidades, las obligaciones recíprocas y las formas de terminación del contrato de administración”.

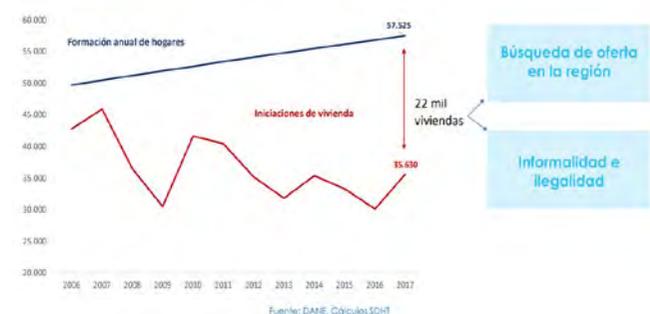
La falta de tipicidad del contrato de arrendamiento, determinada en que la ley no establece las formalidades para su constitución, las obligaciones recíprocas y las formas de terminación, puede ser identificada como una de las razones por las cuales, en la práctica, se han presentado abusos por partes de quienes prestan el servicio de administración de bienes inmuebles, por lo que le corresponde al legislador modificar y adicionar los artículos pertinentes en la Ley 820 de 2003, a fin de establecer más garantías a las partes contractuales y de manera particular a los propietarios de los bienes inmuebles y consecuentemente a los arrendatarios

involucrados en el contrato de administración como terceros de buena fe.

2.1. Población objeto

El contrato de arrendamiento y el de administración de inmuebles reviste importancia en el contexto nacional, especialmente en el sector urbano y los estratos 2 y 3, teniendo en cuenta que “El 91,7% del total nacional de hogares arrendatarios se localiza en el área urbana, el 8,3% lo hace en el área rural” (BID, 2012, p. 2) y que “7 de cada 10 [viviendas en arriendo] se encuentran localizadas en estratos dos y tres” (BID, 2012, p. 3). El anterior contexto hace inferir que el contrato de arrendamiento y el de administración son figuras utilizadas de manera frecuente por sectores no privilegiados de la población residentes en el sector urbano y de manera especial en las grandes capitales del país.

En Bogotá se estima que 1,2 millones de personas viven en arriendo, de las cuales el 60% tiene ingresos inferiores a 4 SMMLV (Secretaría Distrital de Hábitat, 2019, p. 7). A su vez, se evidencia que hay un desequilibrio en el mercado de vivienda y el número de personas (Secretaría Distrital de Hábitat, 2019, p. 8), lo cual genera búsqueda de oferta en la región e informalidad e ilegalidad (Secretaría Distrital de Hábitat, 2019, p. 9).



Por su parte, en ciudades como Medellín, de acuerdo con información del Departamento Administrativo de Planeación de esa ciudad, 960.9691 personas viven en arriendo o subarriendo, lo que corresponde a un 38% de la población total (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 2).

2.2 Situación actual de inspección, control y vigilancia del contrato de administración

El artículo 32 de la Ley 820 de 2003 estableció que la inspección, control y vigilancia de arrendamiento estará a cargo de las alcaldías municipales del país, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., y la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, asignándoles entre otras funciones la de “Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración”.

Consultada la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá acerca del ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 32 de la Ley 820 de 2003, se evidenció que entre 2016 y 2017 hubo

un aumento del 226% de las quejas presentadas ante esa entidad, pasando de 71 quejas a 161 (Secretaría Distrital de Hábitat, 2018, p. 2). Por su parte, la Alcaldía de Medellín reportó que en el transcurso del 2019 ha recibido 236 quejas (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 2); cifras que pueden evidenciar la comisión de abusos por parte de las inmobiliarias, afectando los derechos de los arrendatarios y propietarios de los bienes inmuebles que someten sus propiedades al contrato de administración. En Bogotá, el mayor número de quejas tramitadas corresponden a

1. La no expedición de copias del contrato de arrendamiento al arrendatario o su codeudor.
2. La exigencia de depósitos ilegales para la formalización del contrato de arrendamiento.
3. El no pago del canon de arrendamiento por parte de las inmobiliarias o administradoras a los propietarios de vivienda urbana.
4. La terminación unilateral del contrato de arrendamiento o administración sin los requisitos establecidos en la Ley 820 de 2003 (Secretaría Distrital de Hábitat, 2018, p. 3).

Por su parte, en Medellín el mayor número de quejas corresponden a

1. Controversias originadas por la no expedición de copias del contrato de arrendamiento a los arrendatarios, fiadores y codeudores.
2. Depósitos ilegales y exigibilidad de los mismos.
3. Inadecuada aplicación de la regulación del valor comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana o de los incrementos.
4. Incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato de administración suscrito con el propietario del inmueble.

Por otro lado, se tiene que un gran número de quejas presentadas por los ciudadanos no pueden ser tramitadas, teniendo en cuenta que la autoridad administrativa no es competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 820 de 2003. Entre ellas se encuentran:

1. Las relacionadas con los daños del bien inmueble arrendado. Así, se plantea la necesidad de ampliar las competencias de las autoridades encargadas de la inspección, control y vigilancia, a fin de establecer a nivel administrativo, instrumentos que permitan a las personas afectadas poder reclamar sus derechos en el ámbito del contrato de arrendamiento y de la administración de bienes inmuebles.

En lo que respecta de manera particular al contrato de administración, la Ley 820 de 2003, además de las funciones de control, inspección y vigilancia le asigna a la autoridad administrativa la competencia de llevar la matrícula de las personas naturales y jurídicas entre cuyas actividades

principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios. Actualmente en Bogotá se encuentran registrados 2.479 arrendadores con matrícula de arrendador activa, de los cuales 2.080 son personas jurídicas (Secretaría de Hábitat, 2018, p. 6). El bajo número de matrículas activas comparado con los 1,2 millones de personas que viven en arriendo en esta ciudad genera una alerta con respecto a la posibilidad que la actividad de administración de bienes pueda estar siendo ejercida de manera irregular y sin ningún tipo de control por parte de las autoridades administrativas.

En relación con lo anterior, los medios de comunicación recientemente han denunciado la existencia de personas naturales y jurídicas que prestan el servicio de administración o de intermediación sin estar debidamente registradas, incurriendo, además, en prácticas prohibidas por la ley como el cobro de pólizas, el destino del bien inmueble a fines distintos de la vivienda familiar y la realización de contratos con el inmueble que no corresponden al de arrendamiento de vivienda urbana, siendo necesario ampliar las medidas legislativas para prevenir la irregularidad de la prestación del servicio y la comisión de abusos por parte de los administradores de bienes raíces. Las mismas denuncias han sido lideradas por el Concejal de Bogotá Rolando González García, quien, además, ha iniciado el trámite de un Proyecto de Acuerdo que pretende dictar lineamientos para promover acciones preventivas en beneficio de los usuarios de las inmobiliarias y fortalecer los mecanismos de seguimiento y sanción a estos establecimientos en Bogotá, D. C., el cual ha servido de inspiración para la redacción de este proyecto de ley.

2.3 Fundamento constitucional

El artículo 51 de la Constitución Política establece que *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*. En ese sentido, y teniendo en cuenta el gran número de personas que viven en arrendamiento, ante la imposibilidad económica o la opción de no tener casa propia, se hace necesario establecer mayores herramientas legales de protección de los derechos de los arrendatarios que redunden en la materialización del derecho a una vivienda digna.

En el mismo sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció en su Observación General No. 4 el derecho a la vivienda adecuada con fundamento en el artículo 11 del Pacto, en donde los Estados Partes *“Reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia*

(...)”. (ACNUDH, 1991, p. 1). De igual manera, ha señalado que “(...) *El derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada*” (ACNUDH, 1991, p. 2). Los planteamientos del Alto Comisionado revisten especial importancia y la Ley que se aquí se motiva pretende apuntarle desde lo legislativo, entre otras cosas, a otorgar mayores garantías para el disfrute de una vivienda digna a quienes optan o se ven obligados a tener una vivienda en la modalidad de arrendamiento.

3. Fundamentos del articulado propuesto

3.1. Adición al artículo 16 de la Ley 820 de 2003

El artículo 16 de la Ley 820 de 2003 contempla que se prohíbe la exigencia de depósitos en dinero efectivo u cualquier otra clase de cauciones reales. Con la adición propuesta se busca además incluir la prohibición de exigencia de pago de fianzas, seguros o figuras similares, dado que, en la actualidad, ante la no prohibición expresa de su exigencia, su solicitud por parte de los arrendadores o administradores de bienes inmuebles se ha constituido en un impedimento para el acceso a la vivienda urbana.

3.2 Adición al artículo 24 de la Ley 820 de 2003

El artículo 24 de la Ley 820 de 2003 establece la terminación unilateral por parte del arrendatario, consagrando las causales que dan lugar a ello. En la adición que se propone al párrafo, se busca que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente el procedimiento que deben seguir las diferentes autoridades administrativas, en lo que se refiere al procedimiento para la entrega provisional del inmueble, dado que actualmente no existe un procedimiento unificado para llevar a cabo la función asignada legalmente, lo cual genera incertidumbre a las autoridades para el ejercicio de esta función y puede provocar perjuicios para los arrendatarios que hagan uso de esta figura.

Entre los aspectos por reglamentar se encuentran, entre otros, el establecimiento de un listado de auxiliares de justicia para la realización del procedimiento, las responsabilidades de los secuestres y el procedimiento de entrega final del inmueble al propietario.

3.3 Modificación y adición al artículo 28 de la Ley 820 de 2003

El artículo 28 de la Ley 820 de 2003 establece la matrícula de arrendadores, es decir, la matrícula de las personas naturales y jurídicas entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial.

En un primer término, el proyecto de ley elimina la palabra “principales” para indicar que cualquier persona, natural o jurídica que cumpla con los requisitos establecidos para considerarse administrador, debe cumplir con la obligación de registro, independientemente si se trata de su actividad principal o no.

En segundo lugar, para mejor entendimiento se suprime el inciso 3° y su contenido se incorpora al inciso 1, indicándose que siempre que se pretendan suscribir al menos cinco (5) contratos de arrendamiento, se deberá cumplir el requisito de matrícula. En el mismo sentido, y a fin de unificar el número de contratos a partir de los cuales se presume que ejerce las actividades descritas en el artículo, se modifica el inciso 4 para indicar que serán cinco (5) y no diez (10) el número de contratos requeridos para que opere la presunción.

Finalmente, se busca adicionar el artículo, con el fin de crear el Registro Único de Arrendadores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI), que le dará publicidad al ejercicio de la actividad y permitirá que los ciudadanos conozcan a partir de una base de datos oficial quiénes son las personas naturales y jurídicas que ejercen de manera legal la actividad. Con ello se busca evitar que los propietarios entreguen sus inmuebles a administradores que no se encuentren debidamente registrados, los cuales, en virtud de su ilegalidad, están propensos a cometer irregularidades en el manejo de los bienes raíces entregados en administración. De igual manera, el registro tiene como propósito proteger a los arrendatarios que podrán consultar el registro para verificar la legalidad de la administradora con la cual suscriben contratos de arrendamientos.

Actualmente, las entidades públicas no están obligadas a divulgar la información registrada y no existen criterios legales acerca del tipo de información contenida en el registro. Con la implementación del RABI se busca generar un importante beneficio en materia de publicidad, permitiendo que los ciudadanos conozcan los datos de los administradores registrados, a partir de su publicación en las páginas web oficiales de la respectiva entidad encargada de la inspección, control y vigilancia.

Al realizarse la consulta, el ciudadano tendrá la posibilidad de conocer de manera rápida y sencilla el nombre y número de identificación de la persona registrada, la fecha y número de matrícula, la cantidad de inmuebles propios o

de terceros recibidos para realizar actividades de administración para arrendamiento y las sanciones impuestas al respectivo arrendador. Este último aspecto referente a las sanciones reviste especial importancia, sobre todo con el propósito de desestimular las actuaciones contrarias a la ley de arrendamiento por parte de los administradores.

Por otro lado, el artículo establece la obligación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de llevar un consolidado a nivel nacional del RABI, con el propósito de que los ciudadanos conozcan a nivel nacional el registro de los administradores que operen en diferentes ciudades del país y evitar de esa manera que por la falta de unificación de la información se realicen contratos con quienes hayan sido sancionados por parte de una autoridad administrativa distinta a la del lugar de residencia. Así mismo, y buscando que los ciudadanos conozcan de la existencia del sistema y su beneficio para la realización de contratos sujetos a la legalidad, se establece como obligación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adelantar campañas de difusión a nivel nacional sobre el RABI y sobre los derechos de los arrendatarios y de quienes entregan sus inmuebles para su administración.

Finalmente, se establece la obligación a las personas sometidas al registro de un informe sobre su actividad en el año inmediatamente anterior con corte a 31 de diciembre, a fin de mantener actualizada la información del RABI.

El RABI implica la creación de un registro que tendrá la naturaleza de público, por lo que se hace necesario hacer algunas consideraciones en materia de acceso a la información pública y manejo de datos personales. En la sentencia C-274 de 2013, que revisó la constitucionalidad de la Ley 1712 de 2014, se indicó sobre el derecho de acceso a la información que *“Este derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de petición contemplado en el artículo 23 de la Constitución, al punto de que la misma Corte ha indicado que el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo. Igualmente, existe un cercano vínculo con el derecho a obtener información, consagrado en el artículo 20 de la Carta, en tanto que es instrumento necesario para su ejercicio y comparte con aquel su núcleo axiológico”*.

La información contenida en el RABI se considera pública al ser de interés público, pues contiene datos referidos al ejercicio de una actividad que tiene impacto en la sociedad en general. Se trata así mismo de una información de particulares que de conformidad con la ley están obligados a matricularse para el ejercicio de una actividad de manera legal. En ese sentido, el registro permite que los destinatarios (sociedad en general) puedan conocer quiénes ejercen la actividad cumpliendo con los requisitos legales y las sanciones ejecutoriadas que se les hayan

aplicados a los particulares inscritos para el ejercicio de la actividad. El RABI y su publicidad, como se ha señalado previamente, tiene como propósitos:

1. Que la sociedad conozca quiénes ejercen de manera legal la actividad.
2. Desincentivar el abuso por parte de quienes ejercen actividades de administración de bienes inmuebles de vivienda urbana a partir de la publicidad de sanciones ejecutoriadas impuestas.

El artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, “por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, señala que *“Toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”*. A su vez, la precitada ley en su artículo 5° establece como sujetos obligados a *“(…) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital”*. En esa medida, las entidades públicas encargadas de la matrícula son sujetos obligados a proporcionar y facilitar el acceso a la información contenida a la misma. Con la creación del RABI, lo que se pretende es incentivar la divulgación proactiva de dicha información para los fines previamente expuestos a través de medios electrónicos que faciliten su consulta a la comunidad en general.

A su vez, cabe resaltar que ninguno de los datos que incluyen en el RABI pueden ser considerados como información reservada, entendida esta como la única excepción al carácter público de la información manejada por entidades estatales, puesto que se limita a identificar el número de bienes destinados al arriendo de vivienda urbana, de propiedad del inscrito o de terceros, mediante la modalidad de subarriendo o labores de intermediación commercial, así como de las sanciones ejecutoriadas impuestas en el ejercicio de estas actividades.

En la sentencia T-487 de 2017, la Corte Constitucional definió la información pública. *“La información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del*

artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente, serán públicos los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno". En esa medida, aunque el RABI contenga información que pueda ser considerada "personal", como, por ejemplo, el nombre y número de identidad del matriculado, ello no implica que no sea información pública o que tenga el carácter de reservada.

3.4 Adición al artículo 33 de la Ley 820 de 2003

El artículo 33 de la Ley 820 de 2003 establece las funciones de las entidades administrativas en materia del contrato de arrendamiento y de inspección, control y vigilancia. El proyecto de ley que se presenta adiciona las competencias asignadas inicialmente a las autoridades administrativas, incluyendo competencias adicionales referentes a

1. Conocer de los casos en que se hayan efectuado fianzas, seguros o cualquier otra figura similar.
2. Conocer por el incremento del valor del canon de arrendamiento por encima de los topes legales del respectivo año.
3. Conocer de las controversias relacionadas con los daños del bien inmueble arrendado que correspondan al arrendador o al encargado de la administración del inmueble.
4. Conocer de las controversias sobre el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo del canon de arrendamiento, y
5. Conocer de las controversias por el cobro del valor de la administración de la propiedad horizontal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente las entidades administrativas no cuentan con estas funciones y un gran número de quejas presentadas por los ciudadanos corresponden a estos asuntos, sin que la entidad pueda conocerlos de fondo por falta de competencia al respecto. De esa manera, la ley ampliará las garantías a favor de los propietarios de bienes inmuebles y, sobre todo, de los arrendatarios que se pueden ver afectados por las situaciones de incremento del canon de arrendamiento por encima de los topes legales y controversias referentes a los daños en el inmueble que deben ser asumidos por el propietario o administrador y las cuales actualmente no pueden ser resueltas por la vía administrativa, afectando el derecho a la vivienda digna.

En lo que atañe al caso de las quejas relacionadas con los daños del bien inmueble arrendado, hay que señalar que la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la vivienda cuando el mismo tiene una relación de conexidad con otros derechos fundamentales

y cuando involucra sujetos de especial protección constitucional. Así lo manifestó en la sentencia T-189 de 2013 en donde se estableció que "(...) Dado que la accionante solicita la protección del derecho a la salud de su hija menor, debido a que los problemas respiratorios que la aquejan son causados por la humedad en su vivienda y al ser un sujeto de especial protección, la acción de tutela procede para la protección de sus derechos fundamentales, en tanto los demás mecanismos ordinarios no son eficaces ni idóneos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, debido a (i) la inminencia del peligro; (ii) la presencia de un sujeto de especial protección que se encuentra en riesgo, y (iii) la inminente vulneración a la dignidad humana y la salud de la niña".

Este asunto, aunque se trata de una vivienda de la cual se era propietario y no de un caso de arrendamiento, evidencia la necesidad de establecer mecanismos legales para que cuando se presenten situaciones de daños en el inmueble que afecten el derecho a la vivienda digna, los ciudadanos cuenten con mecanismos efectivos para la garantía de su derecho.

Por otro lado, el proyecto adiciona el numeral 3 de la Ley 820 de 2003 para indicar que las autoridades administrativas también son competentes para conocer de los casos en que se hayan efectuado fianzas, seguros o cualquier otra figura similar y conocer de las controversias originadas por la exigibilidad de los mismos, teniendo en cuenta que las administradoras o arrendadores, a pesar de no exigir depósitos, lo cual está expresamente prohibido por la ley, se han valido de otras figuras para hacer cobros no autorizados, afectando el acceso equitativo de la vivienda en arrendamientos, pues se imponen cargas adicionales a quien opta por este tipo de vivienda, que como se señaló previamente corresponden, solo en el caso de Bogotá, a 1,2 millones de personas, pertenecientes mayoritariamente a los estratos 2 y 3.

3.5 Modificación y adición del artículo 34 de la Ley 820 de 2003

El artículo 34 de la Ley 820 de 2003 establece las sanciones que podrán imponerse a quienes incumplan lo establecido en la ley con respecto al contrato de arrendamiento y el contrato de administración.

3.5.1 Modificación en cuanto al monto de las multas

En primer lugar, se modificará lo referente al monto de las multas, pasando de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con el fin de agravar las sanciones por el incumplimiento de la ley, teniendo en cuenta la reincidencia de las administradoras en el cumplimiento de sus obligaciones legales y con el fin de desestimular las actuaciones contrarias a la ley.

De acuerdo con información de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, una sola inmobiliaria presenta veinticinco (25) quejas; mientras que otras dos (2) inmobiliarias presentan cinco (5) y cuatro (4) quejas, respectivamente. Por su parte, ocho (8) inmobiliarias presentan tres (3) quejas cada una, lo cual puede ser reflejo de reincidencia en el cumplimiento de las obligaciones legales (Secretaría Distrital de Hábitat, 2018, p. 5, 6).

3.5.2 Adición de tres causales que dan lugar a sanciones

El proyecto de ley adiciona dos causales que dan lugar a sanciones por incumplimiento de la ley:

1. La realización de contratos de arrendamiento con el propietario en lugar de contratos de administración de bienes inmuebles.
2. Destinar el inmueble para su propio uso sin autorización expresa, darle una destinación distinta a la establecida en el contrato de arrendamiento o someter el inmueble a un contrato distinto al de arrendamiento de vivienda, y
3. La no presentación de informes anuales del ejercicio de la actividad.

La primera adición señala que habrá lugar a la sanción administrativa *“Cuando las personas entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces destinados a vivienda urbana, de propiedad de terceros, a las que se refiere el artículo 28 de la presente ley, realicen contratos de arrendamiento con el propietario en lugar de contratos de administración de bienes inmuebles”*, puesto que se ha evidenciado que algunos administradores, valiéndose del vacío legal, a pesar de encontrarse dentro de las características señaladas en el artículo 28 de la ley, no realizan contratos de administración, sino de arrendamiento, destinando el inmueble a su propio uso y beneficio y negándose a pagar el valor del canon de arrendamiento.

La segunda adición contempla que habrá lugar a sanción *“Cuando las personas entre cuyas actividades esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de propiedad de terceros, a las que se refiere el artículo 28 de la presente ley, destinen el inmueble para su propio uso sin ser autorizado para ello, le den una destinación distinta a la establecida en el contrato de arrendamiento o sometan el inmueble a un contrato distinto al de arrendamiento de vivienda”*, teniendo en cuenta que en el mercado se han presentado situaciones en las cuales se entrega el bien para su arrendamiento y la administradora lo destina a un contrato diverso, sin que pueda sancionarse la actuación irregular por falta de mandato legal expreso.

Finalmente, la tercera adición incluye la posibilidad de sanción con fundamento en la *“No presentación o presentación por fuera del término*

del informe anual de los inmuebles destinados a vivienda urbana, propios o de terceros que se administren”, a fin de establecer una mayor coercitividad a la obligación de reporte anual adicionada en el presente proyecto de ley.

3.5.3 Agravación de sanciones

En tercer lugar, el proyecto de ley adicionará un inciso al párrafo 1° del mismo artículo, con el objeto de agravar las sanciones de quienes, a pesar de tener la obligación legal de registrarse como administradores, no lo hacen. En esa medida, la ley preverá que quien deba registrarse como arrendador y no lo haga, posteriormente podrá negársele su registro para el ejercicio de esa actividad hasta por 10 (diez) años, con respecto a los establecimientos de los cuales sean propietarios, representantes legales o de las sociedades de las que sean parte. De igual manera, con esta medida se busca que quienes ejerzan la actividad de manera ilegal y cometan abusos, posteriormente cambien de razón social y continúen realizando actuaciones irregulares, afectando los derechos de los propietarios y arrendatarios.

3.5.4 Mérito ejecutivo de las decisiones proferidas por la autoridad administrativa competente

El proyecto de ley adicionará un párrafo que establece que, cuando en el proceso administrativo ante la autoridad competente, se identifiquen afectados, se podrá ordenar el pago de los montos adeudados por el administrador al propietario del bien inmueble, otorgándole a dicha resolución mérito ejecutivo. Este se trataría de un caso en el que excepcionalmente una autoridad administrativa ejerce funciones jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución, que señala que *“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”*.

Con la adición propuesta se busca que, en un proceso administrativo con el respeto de las garantías del debido proceso, se pueda constituir un título ejecutivo que posteriormente podrá presentarse ante la autoridad judicial competente, a fin de hacer valer la obligación a cargo del administrador del bien inmueble. Con ello se facilitará el proceso y se acortarán los términos para reparar de manera más expedita los derechos de los afectados.

Frente a esta facultad concedida, cabe preguntarse si los actos administrativos se pueden constituir como títulos que presten mérito ejecutivo dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Para poder responder a este cuestionamiento, a continuación, se expondrá

1. La normatividad que regula la figura.
2. Pronunciamiento de la SIC respecto de aquellas decisiones que prestan mérito ejecutivo, y

3. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el mérito ejecutivo de los actos administrativos.

1. La figura del título ejecutivo

El título ejecutivo, sus características y requisitos para su constitución, se encuentra regulado en diferentes leyes de nuestro ordenamiento jurídico. Para los efectos de este Proyecto de Ley, se tendrán en cuenta aquellas relativas al ámbito civil, en donde se enmarcarían las relaciones en virtud de los contratos de arrendamiento y de administración.

El Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) consagra la figura del título ejecutivo en los artículos 422 y 469:

“Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

“Artículo 469. Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:

1. Los alcances líquidos declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.
3. Las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado.
4. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, las certificaciones expedidas por los administradores o recaudadores de impuestos nacionales sobre el monto de las liquidaciones correspondientes, y la copia de la liquidación privada del impuesto de renta y complementarios para el cobro de las cuotas vencidas”.

De lo anterior, se observa que en materia civil las resoluciones expedidas por autoridades administrativas pueden prestar mérito ejecutivo, siempre que se encuentren ejecutoriadas y contengan una obligación clara, expresa y exigible a favor de la entidad correspondiente. De igual manera, el artículo 442 abre la posibilidad de que el legislador establezca que otros documentos puedan prestar mérito ejecutivo al señalar que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles contenidas en “(...) *Los demás documentos que señale la ley*”, como sería el caso que se establece en este proyecto de ley.

2. Pronunciamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) respecto de actos administrativos que prestan mérito ejecutivo

La Superintendencia de Industria y Comercio se ha pronunciado respecto de aquellas decisiones (resoluciones) que prestan mérito ejecutivo. En la respuesta a la consulta con radicación número 030044551, la SIC expresó lo siguiente:

“(...) Así las cosas, una vez haya finalizado la actuación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio por la inobservancia de las normas de protección al consumidor, y si como resultado de la misma se ha impuesto una multa, la resolución que finaliza la actuación presta mérito ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 35 del Decreto 3466 de 1982”.

Más adelante, en este mismo pronunciamiento, la SIC hace referencia a aquellas decisiones jurisdiccionales que prestan mérito ejecutivo afirmando que

“(...) Cuando la Superintendencia de Industria y Comercio ha ordenado la efectividad de la garantía en razón a la inobservancia de las normas de protección al consumidor, tal resolución que ha finalizado una actuación es de carácter jurisdiccional y una vez ejecutoriada hace tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, presta mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, se podrá demandar ante la jurisdicción civil dentro de un proceso ejecutivo a quien tenga la obligación de cumplir con la efectividad de la garantía”.

Lo señalado por la SIC es un ejemplo de un acto administrativo. En este caso, las resoluciones expedidas por la autoridad en materia del Derecho del Consumidor, que presta mérito ejecutivo y que como lo señala la misma entidad, permite demandar ante la jurisdicción en un proceso ejecutivo a quien tenga la obligación de cumplir. La posibilidad de que los propietarios acudan al proceso ejecutivo, como ya se ha señalado, permite acortar los tiempos para los afectados por los incumplimientos en el marco del contrato de administración.

3. Jurisprudencia del Consejo de Estado

En la sentencia del 27 de julio de 2005, el Consejo de Estado decidió sobre la posibilidad de interponer excepciones en el marco de un proceso ejecutivo en donde el título sea un acto administrativo. Al respecto, el Consejo de Estado expresó lo siguiente:

“La Sala recoge esta tesis, para en cambio señalar mayoritariamente, que dentro de los procesos ejecutivos en los cuales el título de recaudo ejecutivo esté constituido por un acto administrativo, sólo es posible proponer como excepciones, las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo; la de indebida representación de las partes o por falta de notificación en legal forma de personas determinadas, o por falta de emplazamiento en legal forma de las personas indeterminadas que deban ser citadas como partes y la de pérdida de la cosa debida, con la advertencia de que tampoco procede la proposición de excepciones previas, conforme a la modificación que al inciso 2° del artículo 509 del C. P. Civil, introdujo la Ley 794 de 2003”.

Más Adelante, en esta misma providencia, el Consejo de Estado determinó:

“El acto administrativo, una vez en firme, tiene la calidad de providencia que conlleva ejecución; tal carácter le ha sido expresamente atribuido por el legislador; que en el artículo 64 del C. C. A. expresamente dispone:

Carácter ejecutivo y executorio de los actos administrativos. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”.

Por su parte, en la sentencia del 28 de septiembre de 2016, el Consejo de Estado expresó:

“Claramente, entonces, la ejecución forzosa requiere la preexistencia de un acto administrativo idóneo para titularizar la ejecución, es decir, contenido de un mandato imperativo que constituye la prestación ejecutable, es decir, aquella cuyo plazo de cumplimiento se encontrara vencido, sin que el administrado la hubiera satisfecho”.

Teniendo en cuenta los diferentes ejemplos presentados y la regulación correspondiente, se puede concluir que, para los efectos de este proyecto de ley, la autoridad administrativa competente está facultada para expedir resoluciones en las cuales se contenga una orden del pago de los montos

adeudados por parte del administrador de bienes raíces que están destinados a vivienda urbana y son de propiedad de terceros, la cual prestaría mérito ejecutivo, siempre que en esta conste una obligación clara, expresa y exigible.

3.5.5 Acciones en caso de abandono del inmueble

Se adicionará un párrafo al artículo 33, que plantea que, en caso de abandono del inmueble, la autoridad administrativa podrá ordenar la restitución al propietario, siempre que se cumplan en su totalidad, los siguientes requisitos:

1. Que se haya dado un uso indebido del inmueble.
2. Que el inmueble se encuentre en estado de abandono.
3. Que la restitución se realice mediante procedimiento judicial y se cumplan los requisitos establecidos para esta clase de diligencias, y
4. Que no se afecten los derechos de terceros de buena fe.

La disposición contenida en este párrafo busca que, ante usos indebidos del inmueble y posterior abandono, el propietario tenga la opción a partir de un proceso administrativo de lograr la restitución de su inmueble, acortando los términos que podría significar el adelantamiento de un proceso civil. La norma establece adicionalmente que, en este tipo de procesos, no podrá haber afectados de buena fe, por lo que se protegería cualquier situación de terceros ajenos al conflicto. De igual manera, los requisitos establecidos en la norma buscan garantizar la protección de los derechos fundamentales en el marco del proceso policivo, los cuales deben ser garantizados en este tipo de actuaciones, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencias como la T-689 de 2013.

Finalmente, se aclara que, por técnica legislativa, se reubica el párrafo 2° de la ley, que pasará a ser el párrafo 4°.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2019). Respuesta a solicitud de información sobre el ejercicio de sus funciones en el marco de las funciones asignadas en la Ley 820 de 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2012). Nota Técnica IDB-TN-372 Torres Ramírez. Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia. <https://publications.iadb.org/en/publication/15239/estudio-sobre-el-mercado-de-arrendamiento-de-vivienda-en-colombia>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1991). CESCR Observación General No. 4, El derecho a

una vivienda adecuada (1991). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

Secretaría de Hábitat de Bogotá (2018). Bogotá en el Plan Nacional de Desarrollo. Panel Retos de Bogotá Región. <http://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5%20DOCTOR%20GUILLELMO%20HERRERA%20SECRETARIO%20DEL%20HABITAT.pdf>.

Secretaría de Hábitat de Bogotá. Respuestas a solicitud de información sobre el ejercicio de sus funciones en el marco de las funciones asignadas en la Ley 820 de 2003 (2018 y 2019).

Superintendencia de Industria y Comercio. Consulta radicación No. 03004455 (2011).

Sentencias

Corte Constitucional, sentencia C-102 de 2011.

Corte Constitucional, sentencia T-189 de 2013.

Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.

Corte Constitucional, sentencia T-689 de 2013.

Corte Constitucional, sentencia T-487 de 2017.

Sentencia del Consejo de Estado del veintisiete (27) de julio de 2005, radicación número 25000-23-26-000-1996-01357-01(23565), Actor: Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol. Demandado: Sociedad Protexa S.A. y Compañía de Seguros Colmena, S. A. Asunto: acción ejecutiva - apelación sentencia, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

Sentencia del veintiocho (28) de septiembre de 2016, radicación número 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350). Actor: Carlos Alberto Sánchez Ramírez. Demandado: Municipio de Girardot, Consejero Ponente (e): Martha Teresa Briceño de Valencia.

Suscriben

Suscriben,

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	13 de Agosto del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo	
No.	138 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
HR Jose Daniel Lopez Jimenez	
HR Angela Sanchez Leal	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1º. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional de los derechos a una alimentación adecuada y a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Para los fines de la presente ley, se entiende por:

- I. Consejo: El Consejo Nacional para la Coordinación del Manejo Integral del Sobrepeso y la Obesidad.
- II. Índice de masa corporal (IMC): Es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los menores entre los 5 y los 18 años y los adultos. Se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros (kg/m²).
- III. IMC para la Edad - IMC/E: índice de Masa Corporal es un indicador que correlaciona de acuerdo con la edad, el peso corporal total en relación a la talla. Se obtiene al dividir el peso expresado en kilogramos entre la talla expresada en metros al cuadrado.
- IV. Sobrepeso: Acumulación anormal de grasa que supone un riesgo para la salud, caracterizada para los menores de 5 años por un peso para la estatura con más de dos desviaciones estándar por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil del ICBF; desde los 5 hasta los 19 años, el sobrepeso es el IMC para la edad con más de 2 DE por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS, avalados por el ICBF y para los mayores de 19 años, determinada por un IMC entre 25 y 29,9;
- V. Obesidad: Enfermedad multicausal caracterizada por una acumulación excesiva de tejido adiposo que supone un riesgo para la salud, determinada para los adultos por un IMC igual o mayor a 30;

- VI. Obesidad infantil: peso para la longitud/talla o IMC para la edad por encima de la línea de puntuación +3 desviaciones estándar en menores de 5 años y por encima de la línea de puntuación +2 desviaciones estándar en el grupo de 5 a 17 años de edad, según la resolución del Ministerio de Salud 2465 de junio de 2016;
- VII. Obesidad mórbida: Obesidad caracterizada por un índice de masa corporal, igual o mayor a 40.0, o de un IMC de 35.0, cuando la persona padezca al menos una enfermedad significativa o discapacidad severa y minusvalía a causa del exceso de peso;
- VIII. Promoción: Conjunto de acciones para crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva;
- IX. Prevención: Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el sobrepeso y la obesidad, así como las situaciones de riesgo y limitar los daños asociados;
- X. Tratamiento integral: Conjunto de acciones que se realizan a partir de la formación, educación y el estudio clínico y diagnóstico completo e individualizado de cada individuo con o sin sobrepeso u obesidad, que incluye el tratamiento médico, nutricional, psicológico, terapéutico, de régimen de actividad física y ejercicio; y/o en su caso, quirúrgico; orientado a lograr un cambio en el estilo de vida y a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente.

Artículo 3°. Corresponde a las autoridades sanitarias en coordinación con las autoridades educativas y laborales en los niveles de gobierno, la promoción de una alimentación balanceada basada en la lactancia materna y la educación nutricional, garantizando el acceso a los alimentos más saludables y adecuados en el hogar; y de los centros escolares y de trabajo a fin de reducir los riesgos de que la población padezca sobrepeso u obesidad.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

CAPÍTULO ÚNICO

Educación nutricional en la casa, la escuela y el trabajo

SECCIÓN PRIMERA

De la actividad física y escuelas de hábitos saludables

Artículo 4°. Corresponde al Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud, las autoridades educativas del país, el

colegio de nutricionistas dietistas del país y la Asociación Nacional de Facultades de Nutrición (Acofanud), Asociación Colombiana de Ciencia y Tecnología de Alimentos (Acta) la formulación de una política pública que propenda por la creación de una cátedra de nutrición obligatoria con su correspondiente modelo de instrumentación en los centros educativos públicos y privados, enfocada a la formación en aspectos básicos de una nutrición adecuada y hábitos alimentarios saludables de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.

Artículo 5°. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamentales y las Direcciones Locales de Salud, en coordinación con las autoridades educativas del país, la instrumentación y/o el establecimiento de un sistema de vigilancia de la malnutrición por exceso (sobrepeso y la obesidad infantil) o déficit (bajo peso, baja talla) a manera de política pública, tendiente a generar actuaciones de carácter preventivo en los centros educativos públicos y privados, enfocadas a la transformación del entorno en materia de alimentación de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.

Artículo 6°. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, la formulación de una política pública y su instrumentalización, que propenda por la regulación de la Información y el etiquetado de alimentos, productos nutricionales y complementos; que propendan porque la sociedad tenga un sistema de etiquetado nutricional tipo Cantidades Diarias Orientativas (CDO o GDA por sus siglas en inglés) monocromático como una guía diaria de alimentación indicativa de la cantidad de determinados nutrientes (tales como sodio, azúcares, y grasas saturadas, en relación con los valores de referencia recomendados por el Ministerio de la Salud y Protección Social), que le permita la toma de decisiones de qué comprar y en dónde, de manera libre e informada.

Artículo 7°. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales de la salud, en coordinación con las entidades con funciones de protección del trabajo, promoverán en los centros laborales, programas de vigilancia del estado nutricional de sus empleados y planes de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional para una vida saludable, de acuerdo con las actividades de cada rama productiva.

Artículo 8°. Corresponde a las asambleas departamentales y concejos municipales, reglamentar a través de ordenanzas y acuerdos las políticas públicas que garanticen la disponibilidad de recursos económicos para:

- I. Fomentar la actividad física habitual en el entorno escolar, familiar y comunitario, como promoción de un hábito de vida saludable.

- II. Diseñar políticas locales de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional que propendan por la promoción de hábitos de alimentación saludable en el entorno escolar, familiar y comunitario;
- III. Establecer programas para lograr el autocuidado, tendientes a evitar el sobrepeso y la obesidad.
- IV. Establecer mecanismos de vigilancia epidemiológica que permitan el mapeo de la situación de prevalencia e incidencia del sobrepeso y la obesidad en las localidades, que permitan el establecimiento de alertas tempranas y la focalización de recursos para la promoción de hábitos saludables y su prevención, atención y rehabilitación;

Artículo 9°. Será obligación de las Secretarías de Salud Departamentales en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social la vigilancia y control de la implementación de intervenciones en materia de salud laboral, para revertir los elementos constitutivos del ambiente obesogénico en los centros de trabajo.

Artículo 10. Los gobiernos de las entidades nacionales, departamentales, municipales y distritales, impulsarán la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada para la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la actividad física de todos los grupos de edad.

TÍTULO TERCERO

ATENCIÓN INTEGRAL DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

CAPÍTULO PRIMERO

Del manejo integral del sobrepeso y la obesidad / vigilancia epidemiológica

Artículo 11. El sistema General de Seguridad Social en Salud proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad sobre la atención médica, situación nutricional, psicológica, terapéutica, el establecimiento de un régimen de actividad física y de ejercicio, y la intervención quirúrgica. La superintendencia Nacional de Salud se encargará, a través las secretarías departamentales de salud, del seguimiento, verificación y control para el cumplimiento por parte de las EPS, ARL y las IPS del tratamiento integral, con base en las disposiciones reglamentarias que para el efecto emita esa entidad en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 12. Las instituciones prestadoras de servicios de salud IPS, tendrán la obligación de difundir entre sus respectivos afiliados, beneficiarios y/o usuarios que asisten a sus servicios asistenciales, la información acerca de

los mecanismos para conocer y controlar su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Así mismo, para proporcionar a los padres de familia la información necesaria para conocer el estado ideal de peso y talla que deben poseer sus hijos y para diseñar estrategias para asegurarse que lo posean.

Artículo 13. Al Ministerio de la Protección Social y los gobiernos de las entidades departamentales, municipales y distritales, les corresponde garantizar los recursos económicos suficientes para realizar y/o contratar las acciones administrativas de control y seguimiento necesarias, en el ámbito de su competencia para que desde los aseguradores se garantice el acceso al tratamiento nutricional, farmacológico y quirúrgico contra el sobrepeso y la obesidad.

Artículo 14. El Ministerio de Salud y Protección Social se encargará de incorporar al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los indicadores relativos al registro de la información necesaria para conocer la situación y los efectos del sobrepeso y la obesidad, lo cual debe incluir su asociación con otras enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas y las enfermedades crónicas no transmisibles.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad

Artículo 15. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar un Programa Nacional para el Manejo Integral de la Obesidad y el Sobrepeso, en el cual deberá contener, por lo menos, las acciones para fomentar la adopción de hábitos alimentarios y nutricionales, con especial atención en las niñas, niños y adolescentes; así como la atención integral de los problemas de obesidad y sobrepeso por las autoridades estatales, departamentales, distritales y municipales, en los términos que establece la presente ley. En su elaboración se tomará en cuenta la participación ciudadana y podrá ser contratada bajo su supervisión con entidades con o sin ánimo de lucro con reconocida trayectoria nacional y/o internacional.

CAPÍTULO TERCERO

Del Consejo Nacional para la Coordinación de MISO

Artículo 16. Créase el Consejo Nacional para la Coordinación de MISO, el cual sesionará por lo menos cada tres meses y estará integrado de la siguiente manera:

- a) Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado.
- b) Ministerio de la Protección Social o su delegado.
- c) Ministerio de Educación Nacional o su delegado.

- d) Director de Coldeportes Nacional, o su delegado.
- e) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- f) Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.
- g) Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- h) Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición.
- i) Un miembro del Colegio Nacional de Nutricionistas Dietistas.
- j) Un representante o su delegado de las asociaciones o fundaciones que trabajan contra el sobrepeso y la obesidad en Colombia.
- k) Director del Invima, o su delegado.
- l) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
- m) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- n) Un miembro delegado de la CISAN.
- o) El Director del Departamento para la Prosperidad Social o su delegado.
- p) Un representante de la Sociedad Civil escogido por una terna presentada al Ministerio de Salud y Protección Social.
- q) Un representante de los gremios de la producción escogido por una terna presentada por el Congreso Gremial Nacional.
- r) Un representante de los Sindicatos de la producción escogido por los mismos sindicatos.
- s) Un miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia y Tecnología de Alimentos (Acta).

Artículo 17. Corresponde al Consejo el diseño y coordinación de acciones sociales para la promoción de políticas y programas para la prevención del sobrepeso y la obesidad en todo el país, las que deberá instrumentar y evaluar con el apoyo de las Secretarías de Salud y Educación y los gobiernos departamentales, municipales y distritales.

Artículo 18. El Consejo, en coordinación con las Secretarías de Salud y Educación de los gobiernos departamentales, municipales y distritales, promoverá que las acciones contra el sobrepeso y la obesidad no generen discriminación ni estigmatización ni “bullying” o “matoneo” de las personas afectadas.

Artículo 19. El Consejo se encargará de monitorear los conocimientos, actitudes y prácticas de riesgo de las personas que padecen sobrepeso u obesidad a fin de crear estrategias de reversión de dichas prácticas.

Artículo 20. El Consejo coordinará y regulará las acciones de los consejos territoriales en salud para la coordinación de la acción social para la promoción de políticas y programas para la prevención del sobrepeso y la obesidad poblacional.

Artículo 21. El Consejo promoverá y apoyará las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención de los problemas de sobrepeso y obesidad, para lo cual podrá suscribir acuerdos o alianzas estratégicas.

Artículo 22. *Vigilancia.* El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Invima, ICBF y Coldeportes, según cada caso, tendrán la responsabilidad de garantizar los recursos económicos necesarios para la contratación con entidades sin ánimo de lucro de reconocida trayectoria nacional y/o internacional de las acciones que permitan vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar directamente o contratar las acciones tendientes a garantizar el monitoreo integral de la población colombiana a través de los cuales el país pueda establecer de manera periódica los avances o retrocesos que se han presentado frente a las medidas aquí adoptadas.

Parágrafo 2°. El monitoreo enunciado en el parágrafo anterior deberá incluir, entre otros, indicadores de antropometría, actividad física y balance nutricional, para toda la población escolarizada y/o afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 23. La presente ley faculta a las autoridades nacionales, departamentales, municipales y/o distritales para que en conjunto y/o a través de mecanismos asociativos con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad nacional e internacional, se creen estrategias y/o programas de promoción, prevención y asistencia con componentes integrales de intervención socio-sanitaria y su gestión en recursos en forma de donación o inversión privada nacionales e internacionales para el impulso de intervenciones integrales para las actividades comunitarias en todo el territorio nacional en nutrición, educación física y deportes para la población que padece de sobrepeso u obesidad, así como, para el tratamiento quirúrgico y rehabilitación de las personas con obesidad mórbida.

Artículo 24. Las entidades departamentales, municipales y distritales deberán crear dentro de los noventa días contados a partir de la promulgación de la presente ley, el **Programa Ríos -Rescate Integral para la Obesidad y el Sobrepeso-**.

Parágrafo 1°. La operatividad del programa podrá ser contratada a través de entidades sin ánimo de lucro con trayectoria en el manejo de rescates de personas con obesidad o sobrepeso en el país.

Parágrafo 2°. El equipo de rescate deberá incluir como mínimo un médico general, un abogado, un nutricionista, un fisioterapeuta, un ingeniero de alimentos y un psicólogo que serán los encargados de la operación integral del rescate para atender a todas aquellas personas con obesidad mórbida que estén en alto riesgo de muerte (enfermedades asociadas a la obesidad; con un índice de masa corporal mayor a 40 según la OMS) y se pueda brindar la atención y tratamiento en el sitio del rescate y su correspondiente remisión a centro asistencial donde se deberán realizar todas las acciones clínica conducentes, incluida la intervención quirúrgica para pérdida y/o reducción de peso para salvaguardar la vida del rescatado en un plazo no mayor a sesenta (60) días.

Parágrafo 3°. Las entidades asistenciales que presten los servicios de cirugía bariátrica en el territorio colombiano y/o actividades complementarias, deberán realizar las adecuaciones de infraestructura y logística en sus unidades de atención en salud para la atención en urgencias de estos pacientes remitidos, para lo cual se conceden seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 25. Créase el Premio Nacional MISO que será entregado por el Consejo MISO, quien convocara y se encargará de organizar la entrega a la empresa líder en la investigación y/o transformación de la industria de la alimentación que garantice actuaciones efectivas en contra del sobrepeso y la obesidad.

Artículo 26. El monto del premio, así como las reglas de selección y los elementos de la convocatoria deberán ser definidos y reglamentados por el consejo MISO.

TÍTULO CUARTO

CAPÍTULO ÚNICO

Medidas de seguridad y sanciones

Artículo 27. Las Leyes Generales de Salud y sanidad pública serán de aplicación supletoria al presente ordenamiento. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población.

Parágrafo: Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondan.

Artículo 28. La Superintendencia Nacional de Salud sancionará con multa de 1.000 a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las personas naturales o jurídicas que promuevan la instrumentación de acciones sociales que tiendan a desvirtuar o generar el incumplimiento doloso de los acuerdos generados a través del Consejo con base en la presente ley.

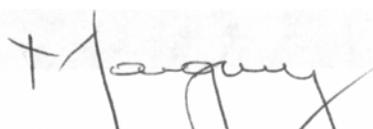
TÍTULO QUINTO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 29. EL Ministerio de la Protección Social contara con sesenta (60) días calendario para convocar a sesión ordinaria al Consejo Nacional MISO y con noventa (90) días para emitir el reglamento interior del mismo. Ambos plazos se contarán a partir del día siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 30. Los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley deberán ser incluidos anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el proyecto de ley anual de presupuesto.

Artículo 31. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


 H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. *La Organización mundial de la salud (OMS) y el problema del sobrepeso y la obesidad.*

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el sobrepeso y la obesidad se definen como «una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud»; en ese sentido, la misma OMS ha establecido un procedimiento para establecer si una persona padece de este tipo de enfermedad.

El procedimiento para identificar si una persona padece de sobrepeso u obesidad, es sencillo: se debe establecer el valor de su índice de masa corporal (IMC), el cual resulta de dividir el peso de la persona (en kg) por el cuadrado de la talla o estatura de la misma (m²); y evidenciar en que rango o categoría se encuentra, dentro de la clasificación que define la OMS.

Esta clasificación establece que “*Los valores de IMC considerados “normales” son de entre 18,5 y 24.9 y es el ideal de toda persona. Quienes se encuentran debajo de esos márgenes presentan delgadez severa (<16), moderada (16-16.9) o leve (17-18,5). Los que están entre 25 y 29.9 de IMC,*

tienen sobrepeso; entre 30 y 39.9, obesidad; e igual o mayor de 40, obesidad mórbida.”¹

CLASIFICACIÓN DE PESOS SEGÚN EL IMC	IMC
Delgadez severa	<16
Delgadez moderada	16-16,9
Delgadez leve	17-18,4
Normal	18,5-24,9
Sobrepeso	25-29,9
Obesidad I	30-34,9
Obesidad II	35-39,
Obesidad mórbida	≥40

Según datos de la misma OMS, en el mundo más de 2.200 millones de adultos tenían sobrepeso y más de 600 millones, obesidad; siendo dos de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI; llegando a ser causales del aumento de la mortalidad, donde aproximadamente 4 millones de personas, han sido víctimas, debido a que estos padecimientos están asociados a otras enfermedades tales como diabetes, problemas cardio y cerebrovasculares, cánceres, entre otras.

Los índices de obesidad en el mundo han venido en aumento, llegando a estar tres veces por encima de los establecido en el año 1975 y aunque anteriormente se consideraba un problema exclusivo de los países del primer mundo, hoy también es un problema que recae en países con ingresos medianos y bajos.²

Pero estas enfermedades no solo afectan a la población adulta, también afectan a la población infantil, dejando un saldo de 120 millones de niños enfermos, de los cuales 41 millones son niños menores de cinco años enfermos, y este número va en aumento ya que no se han tomado las medidas adecuadas para combatirla.

Lo anterior, demuestra el riesgo de los niños, sin importar su edad, si es temprana o escolar, ya que si no es tratado a tiempo, puede convertirse en un adulto obeso, y además tienen más posibilidades de sufrir diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias, mayor riesgo de fracturas, hipertensión, resistencia a la insulina y daños psicológicos en su edad temprana, que a su vez se asocian a un aumento de la probabilidad de muerte prematura y discapacidad. Todo esto, produciendo no solo una afectación en su salud, sino que también se verían afectados en su ambiente laboral al cumplir una edad de 20 a 30 años, ya que la *“obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o explica el agotamiento”³*, lo

que generaría posibles accidentes laborales y baja en el rendimiento en sus actividades diarias en el trabajo, lo que pasaría también a generar un detrimento en las metas y objetivos de las empresas.

1.1. Planes y programa

1.1.1. Estrategia Mundial OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud

Esta estrategia se empleó para impulsar políticas públicas y medidas para promover dentro de la población mundial la importancia de llevar una alimentación y dieta sanas, además de la práctica de un deporte o actividad física para disminuir los índices de Obesidad y sobrepeso.

Esta medida se lleva a cabo gracias a que en la Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles, de septiembre de 2011, se reconoce la importancia crucial de reducir los problemas dietarios y la inactividad física de la población mundial.

1.1.2. Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020.

Creado por la OMS para cumplir los compromisos de la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre las Enfermedades No Transmisibles y contribuir en el alcance de nueve metas a nivel mundial para reducir los índices de sobrepeso y obesidad y la mortalidad prematura causada por estas enfermedades, las cuales deben alcanzarse a más tardar el año 2025.

2. Programas contra el sobrepeso y obesidad en el mundo.

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutrimental de sus productos.

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.⁴

3. Sobrepeso y obesidad en Colombia.

En Colombia nos encontramos con un índice de obesidad y sobrepeso demasiado alto, el 60%

¹ <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

² <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/es/>

³ <https://universitam.com/academicos/noticias/los-actuales-ninos-obesos-padeceran-infartos-al-miocardio-o-cerebral-entre-los-20-y-30-anos/>

⁴ Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad Primera edición, enero, 2010, Gobierno Federal de México- <http://avs.org.mx/docs/AcuerdoNacionalSaludAlimentaria.pdf>

de la población adulta padece esta enfermedad crónica, según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015 realizada por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud (INS), Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Universidad Nacional de Colombia en el año 2017, contando con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC).

La principal causa de esta enfermedad son los malos hábitos alimenticios y la poca frecuencia en la que los colombianos practican actividades físicas, y esta afecta a la población en general, sin discriminar sexo ni edad.

Según el doctor Óscar Francisco Rosero Olarte, endocrinólogo experto en metabolismo “La obesidad es una enfermedad crónica, no solamente es una enfermedad, es un conjunto de factores que llevan a un círculo de padecimientos que finalmente son los que van a producir desenlaces que no son favorables”, También, en el primer evento de Obesidad en Colombia Obesity Summit, se llegó a la conclusión que la obesidad y sobrepeso deben de ser combatidas desde una edad temprana, para mejorar la calidad de vida de las personas, además que, quien sufre estas enfermedades, son propensos a vivir 5 años menos.⁵

Discriminando datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la cual se desarrolla cada 5 años a partir del 2005, la población que más padece esta enfermedad son las mujeres y la primera infancia, con un 59.5% y 6.3% respectivamente, sin dejar a un lado la situación de los hombre que equivale a un 52.7%, también los menores en edad escolar la padecen en un 24.2% y los adolescentes en un 17.9%; lo que demuestra que hay que generar conciencia y tratarla no solo por parte de los médicos, sino que es un problema que nos corresponde tratar a todos, y se debe trabajar mancomunadamente para bajar estos índices que vienen en aumento desde el año 2010, y mejorar la calidad y expectativa de vida de los colombianos.

Cabe resaltar que el flagelo en niños menores de cinco años (primera infancia) ubica al país por encima del promedio mundial y al menos uno de cada cuatro niños ya presenta el problema, la situación se torna dramática, sin dejar de lado que este mal le cuesta al mundo, de manera directa, el 2,8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB)⁶.

Para explicar mejor estos datos, tenemos la siguiente gráfica:

⁵ <https://www.elpais.com.co/familia/obesidad-un-problema-que-va-en-aumento.html>

⁶ <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/sobrepeso-mortal-obesidad-en-colombia-237676>

RANGO EN EDADES	% SOBREPESO Y OBESIDAD SEGÚN LA ENSIN		
	2010	2015	DIFERENCIA
Primera Infancia (0-4 años)	5,2%	6,3%	1,1%
Menores en edad escolar (5-12 años)	18,8%	24,2%	5,4%
Adolescentes (13-17 años)	15,5%	17,9%	2,4%
Jóvenes y Adultos(18-64 años)	51,2%	56,4%	5,2%

Información recolectada de <https://www.medellincomovamos.org/el-ministerio-de-salud-presento-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2015/>

La obesidad es una enfermedad que ya se encuentra en la mayoría de los países del mundo, y una de cada tres personas la padecen, lo que podría entenderse ya no solo como una simple enfermedad, sino como una pandemia. En el siguiente mapa, se evidencia la situación mundial hasta el año 2016 (y la cual tiende a avanzar con el paso de los años si no se toman medidas) en temas de sobrepeso y obesidad, la cual nos debería de preocupar ya que Colombia se encuentra dentro del porcentaje de países que padecen de sobrepeso, obteniendo un porcentaje de IMC del 26.20%, esta situación se representa con un color anaranjado oscuro que establece que sobrepasa el peso ideal (Naranja).



Imagen tomada de <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

Además, en Colombia, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos, por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético, que se origina cuando la cantidad de energía que consume un individuo, es mayor a la que se necesita; estudios han demostrado que un aumento sostenido de 500 calorías/día durante

un mes, genera una ganancia de peso de 2 kg, sin importante el origen de las mismas; a lo que se le denomina balance energético y se constituye en uno de los pilares fundamentales de la dietética.

Es importante resaltar que las necesidades diarias de energía de un individuo, están basadas en criterios individuales relacionados con la edad, la estatura, la actividad física, el estado de salud o enfermedad y/o de condiciones especiales como el ejercicio de alta competencia y el embarazo; y que el consumo de alimentos para satisfacer esas necesidades de energía, está sujeto a condiciones subjetivas, como el estado de ánimo, la cultura, los gustos, el nivel de formación, el lugar donde habita, el acceso a servicios básicos, la disponibilidad de alimentos en la zona donde se vive, así como el acceso a los mismos de acuerdo a la capacidad adquisitiva.

Se puede afirmar que en términos sociales los problemas de sobrepeso y obesidad en el mundo son causados, entre otras cosas, por factores socioculturales y por el proceso de globalización, que imponen nuevos modelos de alimentación mediante las multinacionales que promocionan la comida rápida, el mal uso de los alimentos disponibles y la toma de decisiones incorrectas sobre el consumo de los mismos, lo que trae consigo hábitos alimentarios inadecuados y una serie de enfermedades crónicas degenerativas, aumentando los costos de la atención en salud.

En Colombia, solo el 25% de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 6,7%. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad) tan solo 30 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que en hombres.

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física, es también una de las causas para que las personas sean en mayor porcentaje sedentarias, y a esto adicionemos que hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños colombianos para realizar actividades físicas.

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a solo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios.

Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.

En conclusión, los cambios en los hábitos alimentarios y de actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación.

Todos estos factores influyen en el exceso de peso y la obesidad, lo que significa, como lo dijo Gildardo Uribe Gil Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades y programas de Nutrición, que la obesidad es una enfermedad multicausal, que no se previene, rehabilita o atiende con un enfoque único, las acciones con enfoques integrales tienden a ser mucho más efectivas, en menos tiempo; en especial aquellas en las que se combina una reducción del consumo de alimentos de alto contenido calórico, con la práctica regular de ejercicio aeróbico (mínimo 3 veces por semana, una hora al día) y programas de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional, para que las personas tomen conciencia de sus decisiones de compra.⁷

3. Finalidad de la iniciativa y normas protegidas

Hoy en día, Colombia ocupa el séptimo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América, México, Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobres.

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.

Es por estos índices, que se busca dar trámite a esta iniciativa legislativa, la cual tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional del derecho a una alimentación adecuada, a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.

⁷ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16747472>

Además, este proyecto tiene como fundamento, el desarrollo del artículo 49 superior, el cual establece que el derecho a la salud es un derecho fundamental que se debe garantizar a todas las personas por medio de acciones colectivas e individuales que tienden a brindar un acceso a los servicios de salud, al diagnóstico, tratamiento promoción y prevención. La norma establece lo siguiente:

“Artículo 49. *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”*

También, el artículo 366 de la Constitución Política establece:

“Artículo 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”*

Lo anterior, demostrando que esta iniciativa va en la misma dirección de este postulado, ya que exhorta a las diferentes entidades nacionales y todas las jurisdicciones descentralizadas a crear políticas y programas para el mejoramiento de la calidad y la probabilidad de vida de la población en general, en este caso, las personas que sufren sobrepeso y obesidad, para hallar soluciones a esta patología y a los demás para que no las padezcan.

Los ministerios del gobierno que pueden contribuir a estos objetivos son las de Salud, Agricultura, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Medio Ambiente y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias descentralizadas que incentiven el deporte y la recreación, así como la alimentación y nutrición en nuestro Estado. De la misma manera deberán participar organizaciones no gubernamentales,

fundaciones de reconocida trayectoria sin ánimo de lucro, corporaciones, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, bajo el legítimo derecho de la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no cuenta con la suficiente información nutricional en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Carmona et al (2014), en su investigación “contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana”; evidenció que en la franja familiar e infantil “...hay una mayor exposición a la publicidad de alimentos y bebidas, caracterizada por alto contenido de nutrientes trazadores de riesgo y bajo contenido de nutrientes protectores...”⁸.

Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal, ha favorecido la toma de decisiones equivocadas por parte de los televidentes que ha conllevado al consumo de alimentos de alta densidad calórica, de manera desbalanceada, contribuyendo al aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad.

En ese sentido se debe promover un etiquetado claro, con respaldo científico y objetivo para los alimentos y bebidas a fin de que se le indique al consumidor la cantidad de energía (calorías) y determinados nutrientes (grasas, sodio/sal y azúcares) que aporta una ración de un determinado alimento o bebida con respecto a las necesidades diarias.

En ese sentido, es sumamente importante para el país que esta iniciativa haga el debido tránsito legislativo y llegue a ser ley de la República, para tener una norma que posea todos los preceptos para prevenir y atender la obesidad y el sobrepeso, que promueva amamantar a los neonatos; una alimentación adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, información, comunicación y educación alimentaria y nutricional y salud desde la primaria; así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física; y además que incida en la prevención y control de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en todo el territorio nacional, que regule de manera integral su atención y prevención; y que exhorte a tomar acciones necesarias para su rehabilitación y las demás que sean necesarias para frenar el crecimiento de su magnitud, así como el impacto en los costos de atención en salud para el Estado.

Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad

⁸ Isabel Cristina Carmona-Garcés- Contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana- Universidad de Antioquia http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112014000400019

y sobrepeso en Colombia, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con la finalidad de tener un ordenamiento legal a nivel general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, siendo que es un grave problema de salud a nivel nacional.

4. Antecedentes legislativos.

El proyecto de ley fue presentado anteriormente a consideración del Congreso de la República en la Legislatura 2016-2017, correspondiéndole el número 185 de 2016 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1993. Por su trascendencia se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa.

De los honorables Congressistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA



C. R. D. C. CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>13</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>139</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Margarita Restrepo Arango; HR Ruben Darío Molano</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2019
CÁMARA

por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas.

El Congreso de la República de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear un procedimiento por cual se declare el conocimiento, el acogimiento y la aceptación de la Constitución Política como requisito previo para obtener la cédula de ciudadanía y ejercer

los derechos políticos derivados de la ciudadanía colombiana.

Artículo 2º. *Definición.* La Declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución es un acto solemne en el que los ciudadanos declaran que son conscientes de los derechos y deberes emanados de la Carta Política y se obligan a respetarlos. Este acto será indispensable para obtener la cédula de ciudadanía colombiana.

Artículo 3º. *Formulario de solicitud individual de cédula de ciudadanía.* Antes de la expedición de la cédula de ciudadanía, el interesado deberá suscribir un formulario de solicitud. El formulario indicará la página web oficial donde se puede consultar el texto íntegro y actualizado de la Constitución Política de Colombia, y deberá contener antes de la firma la siguiente declaración:

“Declaro que conozco la Constitución Política de Colombia; libre y voluntariamente acepto y me acojo al pacto social contenido en ella; juro que la respetaré y cumpliré, y asumiré las consecuencias de su incumplimiento; entiendo que en la democracia las decisiones se toman por mayoría, y entiendo también que bajo ninguna circunstancia las decisiones mayoritarias pueden afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de las personas; ejerceré mis derechos y libertades con lealtad y buena fe, y de la misma manera cumpliré mis deberes y respetaré los derechos y libertades de las demás personas”.

La firma puesta en este formulario se entiende plasmada bajo la gravedad del juramento.

El formulario también deberá incluir un espacio en blanco en el que cada solicitante podrá plasmar, libre de apremio, sus observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política. Anualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil recogerá estas inconformidades y enviará copia del listado al Congreso de la República, al Presidente de la República y a la Corte Constitucional. En todo caso, la autoría de las observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política será un dato sensible conforme a lo dispuesto en la Ley 1582 de 2012.

El formulario será gratuito.

Artículo 4º. *Entrega de la cédula de ciudadanía.* La entrega al ciudadano de la cédula de ciudadanía se hará en ceremonia solemne, que podrá ser individual o colectiva, donde se tome el juramento y se recite de viva voz la declaración de aceptación y acogimiento a la Constitución Política. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá velar para que en esa ceremonia se le entregue a cada uno de los ciudadanos una copia gratuita de la Constitución Política.

El Instituto Nacional para Ciegos y la Registraduría Nacional del Estado Civil entregarán un ejemplar de la Constitución apto para las personas con discapacidad visual.

Artículo 5º. *Retroactividad de la ley.* Si algún ciudadano que ya posea su cédula de ciudadanía

desea hacer la Declaración, podrá hacerlo de forma gratuita en cualquier Registraduría.

Artículo 6°. *Requisito para tomar posesión de cualquier cargo público.* La Declaración será un requisito indispensable para tomar posesión de cualquier cargo como servidor público a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 7°. *Declaración para las personas con discapacidad mayores de edad.* Las personas con discapacidad mayores de edad rendirán la declaración de la que trata la presente ley conforme a los mecanismos que la ley prevé para establecer apoyos para la realización de actos jurídicos. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la materia.

Artículo 8°. *Declaración para los disipadores.* Las personas de las que trata la Sección Segunda del Capítulo II de la Ley 1306 de 2009 no estarán inhabilitados para rendir la declaración de la que trata la presente ley.

Artículo 9°. *Formulario para las personas con discapacidad visual.* La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Instituto Nacional para Ciegos elaborarán de forma conjunta un formulario apto para las personas con discapacidad visual. En este formulario, se incluirán las instrucciones para acceder a la Constitución Política de Colombia disponibles en la biblioteca virtual del Instituto Nacional para Ciegos.

El Instituto Nacional para Ciegos actualizará anualmente la Constitución disponible en esa biblioteca virtual.

Artículo 10. *Declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano.* La declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano solo será obligatoria hasta tanto una ley posterior reglamente la materia para garantizar un enfoque diferencial.

Artículo 11. *Extranjeros.* Esta ley no aplica para los extranjeros que soliciten su naturalización en Colombia, que se registrará por lo dispuesto en la Ley 43 de 1993.

Artículo 12. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 115 de 1994: Objetivos específicos de la educación media académica, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. *El fomento de la conciencia y la participación responsables del educando en acciones cívicas y de servicio social, al que se refiere el literal f) del artículo 22, pondrá énfasis en el ejercicio de los deberes y los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia.*

Artículo 13. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994: Regulación del currículo, los cuales quedarán así:

Parágrafo 3°. *Conformese la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Constitución Política, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los*

colegios del país. La comisión estará compuesta por cuatro representantes de las facultades de derecho cuyo programa esté acreditado de alta calidad, escogidos a través de las organizaciones de universidades, y un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a seis meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2°. *En un plazo máximo de 2 años, a partir del inicio de la Comisión Asesora de que trata el párrafo anterior, el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión revisarán y ajustarán los lineamientos curriculares correspondientes para garantizar la enseñanza de la Constitución Política y que cada establecimiento educativo organice, a partir de los lineamientos, los procesos de evaluación correspondientes a cada Grado en el marco de la autonomía establecida en el Decreto 1290 de 2009.*

Los referentes de calidad del MEN serán obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 14. Adiciónese un párrafo al artículo 79 de la Ley 115 de 1994: Plan de estudios, el cual quedará así:

Parágrafo. *En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la Constitución Política de Colombia, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.*

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir seis (6) meses después de su sanción y publicación.


MARGARITA MARIA RESTREPO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VELEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Son muy pocos los colombianos que conocen la Constitución Política. Por ejemplo, en 2017 el 15,5% de los ciudadanos no conocían cuáles eran los mecanismos de participación ciudadana⁹. Inclusive, algunos trabajos cualitativos han demostrado que los ciudadanos no conocen cuáles

⁹ DANE, *Boletín Técnico: Encuesta de Cultura Política 2017*, PDF, Bogotá: DANE, Septiembre 28, 2017.

son sus derechos fundamentales^{1 2} y como pueden reclamar su protección³. Esto a pesar de que la Constitución Política de 1991 lleva vigente 28 años.

Por lo tanto, un primer objetivo de este proyecto de ley es aumentar la instrucción cívica de la Constitución Política. Por un lado, los artículos 9 a 11 desarrollan el artículo 41 de la Carta, que establece que “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”.

Para ello, se toma en gran medida el texto de la Ley 1874 de 2017. Esa ley buscaba fortalecer la enseñanza de la historia y su texto final permitió hacerlo sin sacrificar la independencia curricular de los colegios. Por lo tanto, los artículos 9° a 11 retoman algunos de los consensos a los que se llegó con la Ley 1874 de 2017 para la educación, y se llevan aquí a la enseñanza de la Constitución Política.

Además, la declaración y la ceremonia de entrega de la cédula de ciudadanía permite que los ciudadanos puedan acceder a la Constitución en medio físico y en digital, cumpliendo con lo establecido en el artículo 41 de la Carta: “El Estado divulgará la Constitución”.

La pretensión es incluyente: la ley dispone el acceso de personas con discapacidad al texto de la Constitución Política, en concordancia con la recién aprobada ley de capacidad jurídica⁴ y con la Convención de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad. Así mismo, impone a la Registraduría y al INCI una obligación de contar con una Constitución apta para personas con discapacidad visual y actualizarla frecuentemente, en cumplimiento del derecho a la igualdad entendida en sentido material.

Sin embargo, este proyecto no afecta ni impone ninguna obligación a las comunidades étnicas, para que estas puedan participar en el proceso de creación legislativo y que se surta la consulta previa, conforme al derecho fundamental del que

gozan esas comunidades según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y que ha sido desarrollado en varios fallos de la Corte Constitucional⁵.

El proyecto tiene un segundo objetivo: aumentar la legitimidad de la Constitución Política de Colombia. John Rawls ha explicado la idea del consenso constitucional, según la cual los actores políticos se ponen de acuerdo en unas reglas mínimas que todos prometen cumplir y alrededor de las cuales se fundamenta el debate político. Esas reglas permiten que las diferencias se resuelvan a través del derecho⁶. No en vano los teóricos conocidos como los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau) fundamentaban el respeto a la autoridad (o, en otras palabras, la legitimidad de estas) en un pacto o contrato social en el que se entregaban algunas libertades a cambio de unos bienes jurídicos⁷.

Sin embargo, en Colombia el consenso constitucional ha sido endeble, pues varios actores, como el ELN, los grupos paramilitares y anteriormente las FARC han desconocido el pacto social (la Constitución Política de Colombia)⁸.

Precisamente, el presente proyecto busca que las personas puedan ejercer sus derechos políticos siempre y cuando acepten las reglas mínimas de funcionamiento de la democracia colombiana: (i) el respeto a los derechos fundamentales⁹, (ii) pero también de los deberes establecidos en la Constitución, (iii) la aceptación de que por regla general las decisiones se toman por mayoría, como se origina de la idea clásica de democracia¹⁰ pero que (iv) en ocasiones las mayorías deben ser limitadas para evitar que se vulneren los derechos de las minorías^{11 12 13 14}. Estas reglas básicas

¹ Julieta Lemaitre Ripoll y Mauricio Albarracín Caballero, “Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia,” en *Políticas antidroga En Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).

² Julieta Lemaitre Ripoll, “alcances de la reforma legal: la prohibición de despido a la mujer embarazada en Colombia,” en *Más allá del derecho: Justicia y Género en América Latina, Equidad y Justicia* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2005).

³ Laura Cecilia Porras Santanilla, “*Viviendo Del Rebusque: A Study of How Law Affects Street Rebuscadores in Bogotá*,” Tesis de doctorado, University of Ottawa, 2018 (Ottawa, 2018).

⁴ Congreso de la República, “TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2017 CÁMARA Y 236 DE 2018 SENADO,” *Gaceta del Congreso* (Bogotá), junio 17, 2019, N° 560 ed.

⁵ Véanse, entre otras, las Sentencias SU-123/18 (MM. PP. Albero Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes), SU-217/17 (M. P. María Victoria Calle Correa), SU-097/17 (M. P. María Victoria Calle Correa), SU-083/03 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

⁶ Jhon Rawls, “The Idea Of An Overlapping Consensus,” *Oxford Journal of Legal Studies* 7, no. 1 (marzo 1, 1987): 1-16.

⁷ Juan Fernando Jaramillo Pérez *et al.*, *El Derecho frente al poder: surgimiento, desarrollo y crítica del Constitucionalismo Moderno* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018).

⁸ Jorge Andrés Hernández Vásquez, “La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del Consenso Constitucional,” *Colombia Internacional* 79 (2013): 49-79.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-406/92, M. P. Ciro Angarita Barón.

¹⁰ David Held, *Modelos de Democracia* (Buenos Aires: Troquel, 1996), 1-56.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-241/10, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-150/15, M. P. Mauricio González Cuervo.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-379/16, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Marco Antonio Rivera León, “Jurisdicción Constitucional: Ecos del Argumento Contramayoritario,” *Cuestiones Constitucionales* 22 (2010): 223-260.

deben ser aceptadas por toda persona que desee ser ciudadano colombiano, haya llegado a la mayoría de edad y tenga posibilidades reales de conocer la Constitución y dar un consentimiento libre e informado sobre su voluntad de aceptar y acogerse al pacto social contenido en ella, en especial por los servidores públicos, pues sería inconcebible que las personas encargadas de velar por el cumplimiento de la Constitución Política y por la satisfacción del interés general no reconocieran la legitimidad político-jurídica de la Carta.

Sin embargo, como explica Jorge Andrés Hernández, eso no quiere decir que todos estén de acuerdo con las reglas mínimas, por el contrario, este

[N]o elimina las diferencias razonables que existen entre diversos actores políticos y sociales, e incluso entre miembros de la Corte Constitucional o del poder judicial, sobre la interpretación de artículos, instituciones o valores consignados en el texto constitucional. (...) Un orden constitucional fracasa si la división social sobre la interpretación de la Constitución deriva en una división sobre la autoridad de la Constitución misma y de sus instituciones¹⁵.

El formato de solicitud individual establecido en la presente ley permite que los ciudadanos puedan expresar libremente ante la Corte Constitucional, el Congreso y la Presidencia de la República sus observaciones y reparos sobre qué aspectos de la Constitución no están de acuerdo, pero aceptando que sus controversias se dirimen conforme a las reglas establecidas en ella. Estas instituciones podrían usar esa información como insumo relevante para sus decisiones. Por supuesto, no se busca estigmatizar a nadie por sus opiniones y las identidades de los inconformes serán tratadas como datos sensibles.

Con todo, la ley soluciona dos problemas de vigencia. En primer lugar, el de la retrospectividad: pues permite que los ciudadanos que no tuvieron oportunidad de hacer la Declaración, pero que ya obtuvieron su cédula, la hagan si así lo desean. Por último, establece un plazo de 6 meses para que empiece a regir, permitiendo que las instituciones, en especial la Registraduría, se preparen para el idóneo funcionamiento del trámite y de la Declaración.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mi equipo de trabajo legislativo y a Andrés Rodríguez Morales, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por la estructuración de esta iniciativa legislativa, la cual tiene como objetivo principal adquirir un mayor sentido de pertenencia con nuestra Nación, aumentar la legitimidad de la Constitución Política, y así, seguir construyendo país para volver a creer.

De los honorables Congresistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VELEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 140 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Margarita Restrepo Arango, HR Ruben Dario Molano


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.


MARGARITA MARÍA RESTREPO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VELEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA


Ruben Dario Molano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley se centra en la situación de los niños y las niñas víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia, bajo la óptica del reproche social por daños irreparables que se les ocasiona y por la vulneración en el ejercicio de sus derechos, lo que justifica un aumento en la condena a los victimarios y el ajuste jurídico

¹⁵ Jorge Andrés Hernández Vásquez, *op. cit.*: 54.

como tipo penal de lesa humanidad, con el firme propósito de provocar acciones preventivas y correctivas, promover investigaciones exhaustivas y garantizar el trámite y culminación del proceso penal con las correspondientes medidas punitivas.

En la primera parte de la exposición de motivos se establece el marco constitucional y legal, en el que se hace una sucinta exposición de los derechos constitucionales involucrados en esta reforma, de la jurisprudencia, de las leyes, del espectro internacional que evidencian la necesidad de modificar el tipo penal y aumentar la pena. En la segunda parte se profundiza en el objeto de la ley, identificando los cambios concretos en el contexto y la justificación de los mismos.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

De conformidad con la Constitución Política de Colombia en su artículo 44, la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de asistir y proteger al niño, por la naturaleza de derechos fundamentales constitucionales, de manera que cuando se vulneran esos derechos las leyes se deben encargar de sancionar y el Estado de condenar a los responsables, destacando, para los efectos del presente proyecto, el respeto al derecho de tener una familia y no ser separado de ella, correspondiendo a la sociedad y al Estado evitar el secuestro, la explotación sexual, laboral y de alto riesgo.

En el caso del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, por grupos al margen de la ley, se hace evidente una transgresión a esos derechos, por cuanto "...se lleva a cabo por la fuerza o engaño y es favorecido por las precarias condiciones de vida de los niños y niñas tales como: falta de reconocimiento, maltrato, abuso sexual, falta de oportunidades, escasa oferta estatal, pobreza extrema, presencia de los actores armados en sus barrios y veredas, deseos de venganza, idealización de la guerra o la cultura del dinero fácil."¹ Se refleja entonces, de una parte, la existencia del deber constitucional del Estado de proteger los derechos de los niños y de otra parte, el incumplimiento integral de tales obligaciones que predisponen y favorecen el delito de reclutamiento.

Con la intención de poner en contexto el universo normativo en el que se encuentra inmerso el reclutamiento forzado, tanto a nivel nacional, como internacional, se presenta una remisión a las mismas, estas son:

a) Constitución Política de Colombia.

Artículo 17. *Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.*

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.

“Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

Artículo 93. *“Los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.”*

b) Leyes y decretos

Ley 418 de 1997: **Mediante esta ley se crea el delito de reclutamiento ilícito**

“Artículo 14. *Quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años.*

Parágrafo. *Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que incorporen a las mismas, menores de dieciocho, no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley.”*

Adicionalmente, el cuerpo normativo de la disposición previamente citada, la denominada ley de “Orden Público” recientemente prorrogada por el Congreso de la República, también estipula que ningún miembro de una organización armada ilegal responsable de reclutar menores podrá ser beneficiario de amnistía o indulto.

Ley 548 de 1999:

Esta ley prohíbe expresamente la prestación de servicio militar y el reclutamiento ilegal a todos los menores de 18 años.

Ley 599 de 2000: **Por la cual se expide el Código Penal**

Artículo 162. Reclutamiento ilícito. *El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado,*

¹ Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, 2011.

reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ley 742 de 2002: Por la cual se adopta el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional

Prohíbe “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” y señala, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra.

Decreto 128 de 2003: por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia

Artículo 20. Derechos de Protección. *Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

[...]

4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*
5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.* (Subrayas por fuera de texto).

El 19 de julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), aprobó el documento 3673, que definió una política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales y de los grupos organizados de delincuencia garantizando la prevalencia y el goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia. Sin lugar a dudas se trata de un rigurosísimo trabajo que denota un esfuerzo encomiable por trazar una política de Estado tendiente a la prevención del reclutamiento de niños por parte de organizaciones ilegales.

c) Jurisprudencia.

Respecto del tema de reclutamiento forzado la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas providencias, destacando para el presente proyecto de ley el **Auto 251 del 2008**, la **Sentencia C-240 del 2009** y la **Sentencia C-853 del 2009**.

El **Auto 251 del 2008** fue expedido con la finalidad de lograr la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, **en el marco de superación del estado de cosas inconstitucionales, declarado en la Sentencia T-025 de 2004**, en ese orden de ideas, la importancia de este auto radica en que **visibiliza ante la sociedad colombiana las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestos los NNA** que han sido afectados por fenómenos como el desplazamiento, el reclutamiento forzado o la pérdida de un entorno familiar.

La Corte Constitucional, sobre las condiciones de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, argumentó: “Situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país” en la medida que “Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. (...) Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (artículo 44, C.P.)”².

En la **Sentencia C-240 del 2009**, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad que impugnó el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, con el razonamiento de que ambas normas excluían de la regulación penal el delito configurado al utilizar niños para participar activamente en las hostilidades, desconociendo la mayor protección que los preceptos internacionales en la materia garantizan a los derechos de los niños y de las niñas. Pese a que la Corte declaró ambos artículos exequibles, los magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto, argumentando que: “**las normas acusadas no contemplan la hipótesis de utilización de niños en hostilidades o acciones armadas, razón por la cual se configuraba una clara omisión legislativa de carácter relativo que conducía a una declaración de exequibilidad condicionada.** Solo así se respetaría la prohibición establecida en

² Auto 251 del 2008.

diversos Convenios Internacionales de Derechos Humanos, de utilizar niños en conflictos armados, ya que siempre deben ampararse de ‘cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que afecte su desarrollo armónico e integral’. (Negrilla fuera de texto).

Con fundamento en lo anterior existe la necesidad clara de legislar y modificar el artículo 162, que es el actual tipo penal del reclutamiento forzado. Adicionalmente la parte motiva de dicho pronunciamiento estableció lo siguiente en lo que respecta a los compromisos y obligaciones adquiridas por Colombia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

“Independientemente de los verbos rectores que sean utilizados en el marco de los Derechos Humanos para señalar las conductas que deben ser sancionadas en el derecho interno en materia de reclutamiento y participación de menores en los conflictos, de acuerdo a los Principios de la Ciudad del Cabo, el objetivo de las disposiciones internacionales en la materia y de la comunidad internacional en su conjunto, es asegurar que la persona menor de 18 años no forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, indistintamente de si dentro del grupo porta armas o no, o de si su vinculación ha sido forzada o voluntaria, porque el concepto de “niño soldado”, es un concepto amplio. La pretensión es que las definiciones abarquen en cuanto a su protección y garantía a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para que puedan desmovilizarse y reintegrarse a la sociedad y que las prohibiciones aseguren la efectividad de estos objetivos.”

d) Normativa internacional

En este punto es indispensable retomar el precitado artículo 93 de la Constitución Política, a partir del cual se entiende que los Tratados y Convenios Internacionales integran la Carta Fundamental, en la medida que tienen la misma jerarquía normativa de las reglas contenidas en el texto constitucional puesto que conforman el bloque de constitucionalidad, este “no solamente está integrado por las normas protectoras de los Derechos Humanos sino también, en los casos de conflicto interno o externo, por aquellas que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH)”³.

En diferentes Convenios Internacionales de Derechos Humanos se ha definido y establecido la protección constitucional especial y prevalente de los Derechos Humanos del menor, tales como: en 1. La Declaración de Ginebra de 1924. 2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25.2). 3. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2). 4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24). 5. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos de

1969 (artículo 19), y 6. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En ellos se establece el principio prevalente del “**interés superior del menor**”, que conlleva el derecho de recibir un trato preferente y de protección especial, garantizando la plenitud de sus derechos.

A continuación, se presenta la relación de dichos instrumentos:

- **Convenios de Ginebra:** En el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados y su participación en las hostilidades.
- **Convención Internacional de los Derechos del Niño:** En el artículo 38 de esta Convención se adoptó la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra mediante el cual se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años. El Estado colombiano hizo una salvedad a la Convención con respecto al artículo 38, estableciendo que para el caso colombiano no se permitiría el reclutamiento de menores de 18 años ni su participación en las hostilidades. Respecto de esta Convención es importante destacar que el Comité de los Derechos del Niño realizó recientemente una revisión de la situación de los derechos de la infancia en Colombia, profiriendo una serie de recomendaciones al Estado colombiano como: tomar las medidas necesarias para prevenir que los adultos usen niños para cometer crímenes, proteger a los niños víctimas e investigar a los responsables.⁴
- **Protocolo Facultativo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados:** A causa del incremento en la participación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados alrededor del mundo, la Organización de las Naciones Unidas expide un Protocolo Facultativo mediante el cual se aumenta la edad mínima permitida de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, tanto para ejércitos regulares como grupos irregulares al margen de la ley. Este Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003.
- **Convenio 182 de la OIT:** Este Convenio “*Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*”, estableció como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-240 de 2009.

⁴ Traducción libre del documento CRC/C/COL/CO/4-5 proferido por el Comité de los Derechos de los Niños de Naciones Unidas del 4 de febrero de 2015.

Colombia adoptó el Convenio mediante la Ley 704 de 2001.

- **Estatuto de Roma:** El Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional prohíbe: “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” y señaló, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra. Adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 742 de 2002.

El Estatuto de Roma incorporó la definición de esclavitud en los siguientes términos: “...ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona...incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños”.

Ahora bien, dentro del contexto internacional se presenta en ese mismo sentido la **Resolución 1612 del 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** que emitió una enérgica condena del reclutamiento forzado de menores de edad y hace un llamado para que se protejan los derechos de los niños en países en conflicto y pide que este asunto sea incluido de manera expresa en todos los procesos de paz.

La Comunidad Internacional mira con gran preocupación este crimen. Hay un consenso global respecto del grave daño que se le hace a una sociedad cuando se permite o se deja impune el reclutamiento de menores de edad. En el año 2012 la Corte Penal Internacional condenó a 14 años de cárcel al congoleño Thomas Lubanga al encontrarlo responsable del crimen de guerra contemplado en el apartado VII del literal E del numeral 2 del artículo 8° del Estatuto de Roma: “Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades”. En la sentencia contra Lubanga, el Magistrado de la CPI, Adrian Fulford aseveró que “...el crimen de alistar niños de menos de 15 años y usarlos para participar activamente en las hostilidades son (sic) indudablemente muy graves porque implica exponerlos a peligros reales como blancos potenciales de ataques”.

No es el único caso. El Tribunal Especial para Sierra Leona halló responsable al ex presidente de Liberia, Charles Taylor, de ser cómplice de los crímenes de guerra perpetrados por el Frente Revolucionario Unido, entre ellos el reclutamiento forzado de centenares de niños y niñas menores de 15 años. A la fecha, la CPI ha emitido 15 órdenes de captura contra diferentes criminales de guerra procesados por este delito.

Sin especular, se puede afirmar que, si los responsables en Colombia de cometer el delito de reclutamiento forzado de menores quedan impunes o, peor, son receptores de condenas risibles, los

Fiscales de la Corte Penal Internacional no se quedarán con los brazos cruzados.

II. OBJETO DE LA LEY

II.I Análisis comparado del cambio normativo

Es pertinente evidenciar cuáles son los cambios propuestos por este proyecto de ley a la actual norma del Código Penal, se ilustra con la tabla siguiente:

Artículo 162	Proyecto de ley
<p>Artículo 162</p> <p>RECLUTAMIENTO ILÍCITO</p> <p>El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 2°. Vigencia. Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.</p>

Tabla 1: Comparación normativa⁵.

De la tabla se desprende que los cambios sustanciales que introduce el presente proyecto de ley son en primer lugar el aumento de la pena que pasa de estar contemplada en noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses a ser de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses.

El segundo cambio que introduce se encuentra en la incorporación del verbo rector “**utilice**”.

II.II Contexto Nacional e Internacional

El desafío que el terrorismo le ha planteado a Colombia, desde hace más de 50 años, no ha respetado frontera alguna. Campesinos, empresarios, negritudes, mujeres, estudiantes, profesionales, trabajadores de la clase media y los niños, nuestro futuro, han sido víctimas directas de la violencia generada por los grupos armados ilegales que se empecinan en azotar a la Patria y en ese sentido son preocupantes los efectos nefastos que sobre nuestra sociedad tiene el reclutamiento forzado de menores.

La investigación sobre reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las

⁵ Tabla 1.

FARC⁶ señala: “*estrategia más conocida es el reclutamiento forzado, entendido como una acción impuesta por las FARC a una comunidad para que los menores de edad ingresen a un grupo guerrillero con el fin de desarrollar ya sea acciones bélicas, de inteligencia o actividades inherentes a la realización de oficios domésticos en los campamentos, etc. Este reclutamiento forzado implica dos acciones: la coacción física y el engaño.*”⁷

Algunas de las causas reseñadas en dicho estudio, se pueden clasificar en institucionales, familiares y económicas. Además de estas determinaciones, también son una causa o factor determinante el conflicto armado, el carácter inimputable de los niños frente a la justicia y las condiciones físicas y psicológicas de los infantes.⁸

Cada día son más los niños que son integrados bajo coacción a las organizaciones violentas. Son separados agresivamente de sus hogares para convertirlos contra su voluntad en generadores de muerte y dolor. Las niñas reclutadas son obligadas a mantener promiscuamente relaciones sexuales, hasta convertirse en “esposas” de los jefes terroristas.

Las cifras nacionales son desesperanzadoras. Reconoce el ICBF que las diferentes entidades tanto públicas como privadas -me refiero a Fundaciones y ONG- que monitorean este fenómeno, utilizan mediciones y metodologías diferentes, razón por la cual es imposible llegar a un resultado numérico fidedigno respecto del número de niños reclutados por grupos armados organizados al margen de la ley.

Las cifras globales respecto de la afectación de que son objeto los niños llevados a la guerra son francamente escalofriantes. De acuerdo con las mediciones realizadas por la Unicef, en los últimos 10 años 2 millones de niños fueron asesinados en el marco de guerras internas e internacionales. Se estima que entre 4 y 5 millones han quedado con lesiones permanentes, mientras que 12 millones han perdido su casa. 10 millones de niños en el mundo crecerán con traumas psicológicos permanentes como consecuencia del involucramiento de que han sido víctimas en confrontaciones armadas.

La Organización de las Naciones Unidas considera que un Estado es fallido cuando sus autoridades legítimamente constituidas no tienen la capacidad para prevenir y castigar

el reclutamiento forzado de menores de edad, como es el caso de Colombia. Al margen de los anuncios públicos que se hacen para expresar el rechazo de esta práctica, estos no se traducen en una política pública de Estado tendiente a combatir de manera efectiva el reclutamiento forzado de menores.

La inexistencia de una estadística oficial se constituye en la columna vertebral de la impunidad. Al no saber dónde, qué estructura, la fecha y demás datos fundamentales respecto de la comisión del delito de reclutamiento forzado de menores, la administración de justicia no tiene herramientas suficientes para investigar y castigar a los responsables de este punible.

II.III Justificación del cambio normativo

En este punto el análisis debe girar sobre la confrontación de dos principios que aparentemente son excluyentes en el marco del aumento en la pena de un tipo penal, pero que para este caso en concreto se trata de dos principios que logran coexistir de manera armónica con el presente proyecto de ley. A saber: **el principio de proporcionalidad en materia penal y la libre configuración del legislador.**

En cuanto al primer principio, **el de proporcionalidad**, presupone una correlación entre la magnitud de la pena y la gravedad del delito por lo que la gravedad de las penas dependerá de la trascendencia social de los hechos delictivos. Lo cual se verifica en el caso **por tratarse de un delito de lesa humanidad que afecta bienes jurídicos invaluable como lo son el derecho a tener una familia, la protección superior y especial que el Estado les debe a los menores**, entre otros que se ven fuertemente comprometidos con este delito.

Por otra parte, la libertad de configuración legislativa en materia de política criminal y en materia punitiva, se encuentra restringida, según la Corte Constitucional por límites:

“*i) explícitos como la prohibición de la pena de muerte, el no sometimiento a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, entre otras; e ii) implícitos como lo son la realización de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Adicionalmente, existen restricciones constitucionales dadas por i) el deber de observar la estricta legalidad, ii) el deber de respetar los derechos constitucionales y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que hagan parte del bloque de constitucionalidad, y iii) el deber de respeto por los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*”⁹, condición que no solo se cumple en materia de reclutamiento

⁶ Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014.

⁷ Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014. Pág. 38.

⁸ *Ibidem*. Pág. 33.

⁹ Sentencia C-853 del 2009.

forzado de menores, sino que se potencializa, ya que con esta reforma se da cumplimiento al deber de respetar las obligaciones contraídas por los Tratados Internacionales y contempladas en la Constitución misma.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá a realizar una justificación detenida a cada uno de los aspectos planteados en esta reforma.

II.III.I Justificación del aumento de la pena

Si bien es cierto que este proyecto de ley no incluye un nuevo tipo penal, pues lógicamente la conducta no es permitida, *a contrario sensu*, está tipificada en el Código Penal, también lo es que el delito se castiga con pena privativa de la libertad de 8 a 15 años, dice la norma, “...será castigado todo aquel que reclute menores de 18 años o los obligue a participar de manera directa o indirecta en las hostilidades..”, pero la sanción es insuficiente frente al bien jurídico protegido que resulta dañado inconmensurablemente.

Es responsabilidad del Estado, de acuerdo con las normas internas y Tratados Internacionales suscritos y ratificados, como la “Convención sobre los Derechos del Niño”, proteger la vida, integridad y libertad de todos los niños de Colombia, en particular los más vulnerables, léase aquellos que habitan en regiones de alta influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Con esta ley no se trata de llenar el vacío de normas jurídicas, **sino de implementar una política pública eficaz en dos líneas**: Prevención del reclutamiento forzado y desvinculación de niños y niñas de grupos armados organizados al margen de la ley. Esta norma apunta a la prevención, ya que una pena más alta será disuasiva y evitará la impunidad.

Ahora bien, otra de las razones por las que se considera que debe haber un aumento en la pena de la conducta tipificada como reclutamiento ilegal de menores, es porque al hacer una revisión de la norma misma en su contexto, se encuentra que esta pertenece al acápite de la norma de los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en su capítulo único, en el que encontramos como punto de comparación otros delitos que atentan contra este bien jurídico como lo es el homicidio en persona protegida del artículo 135 y la trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual del artículo 141B, que se citan a continuación:

“Artículo 135. Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de treinta (30) a cuarenta (40) años, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para

el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años.”

“Artículo 141B. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Se extrae que, al hacer una valoración objetiva de los tipos penales, se encuentra que vulneran y transgreden de manera similar los bienes jurídicos tutelados, **pero que persiste una desproporción en la aplicación de la pena**, por lo que se entiende que a situaciones de igual gravedad se deben aplicar penas de igual gravedad, que es en estricto sentido lo que pretende este proyecto de ley.

Ahora, si bien es cierto que la enunciación de un castigo más severo no es garantía de que la conducta dejará de cometerse, tampoco es garantía alguna que el Estado sea ser benevolente con quienes cometen un crimen que ofende a la humanidad.

El reclutamiento forzado de un menor de edad para llevarlo a la guerra y convertirlo en un agente generador de violencia es la máxima manifestación del mal que puede llegar a provocar un ser humano. Significa que una persona inocente abandona la ingenuidad del niño para convertirse en un criminal, todo contra su voluntad. Desafortunadamente es muy poco lo que las entidades hacen para prevenir el reclutamiento forzado y mucho menos para investigar a los responsables de este crimen y castigarlos cuando corresponda.

Además de lo anterior, la mayoría de los casos de reclutamiento forzado llevan consigo casos de violencia sexual, lo cual ya está agravado gracias a la Ley 1719 del 2014, que tiene por objeto “*la adopción de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno. Estas medidas buscan atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas*”¹⁰, lo que nos lleva a concluir, que el delito de reclutamiento forzado, debe de ser tratado con la misma severidad que todas las demás conductas que se lleven a cabo en ocasión del conflicto armado, en contra de los menores de edad.

También, se toma la pena descrita en el artículo 141B del Código Penal que hace alusión a la trata de personas, la cual es una conducta violatoria a los Derechos Humanos que atenta contra la

¹⁰ Ley 1719 del 2014 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1719_2014.html

libertad y la dignidad de las víctimas, y que se puede consumir teniendo como fin último diversos hechos victimizantes, por ejemplo: la esclavitud laboral, mental, reproductiva, explotación sexual, trabajos forzados, extracción de órganos, o cualquier forma moderna de esclavitud **contra la voluntad y el bienestar del ser humano**; lo que podríamos asociar al reclutamiento forzado, que es una conducta punible, que consiste en sustraer a un menor del seno de su familia, para someterlo a un adoctrinamiento y levantarlo en armas en contra de su voluntad, violando todos sus derechos fundamentales, aprovechándose de su condición de indefensión.

II.III.II Justificación de la incorporación del verbo “utilización”

Encontramos entre otras razones a las anteriormente expuestas para incorporar el verbo al tipo penal, la existencia de una norma que coexiste en el ordenamiento jurídico, que al no ser de contenido penal no incorpora consecuencias jurídicas, hace uso del término utilización, como lo es la Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia, a saber:

Artículo 20. Derechos de Protección.
Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

[...]

4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*
5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (Subrayas por fuera de texto).*

III. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República en la Legislatura 2016-2017, correspondiéndole el número 127 de 2016 Cámara. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 fue archivado.

Además, fue presentado también dentro de la legislatura 2018-2019 bajo el número 149 de 2018 Cámara, pero por decisión de la misma autora, fue retirado para su estudio y posterior modificación, pensando en lo mejor para las víctimas de este delito.

Por su importancia y trascendencia nacional, se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Este proyecto de ley pretende enviar un mensaje doble. El primero de ellos: el Estado castigará con penas ejemplarizantes a todos los responsables del delito de reclutamiento forzado de menores. El segundo: la comunidad internacional tendrá la tranquilidad de que Colombia cumplirá con sus compromisos internacionales respecto de la defensa y protección de todos sus menores de edad, en particular aquellos que, con ocasión del desafío terrorista que padece nuestra Nación, han sido reclutados forzosamente por los grupos armados organizados al margen de la ley.

Por todo ello, honorables Congresistas, se encuentra a consideración de ustedes el presente proyecto de ley, por el cual se aumenta la pena dispuesta en el artículo 162 de la Ley 599 del 2000 para el reclutamiento ilícito de los menores de 18 años (actual Código Penal). Pero, cuando con ocasión del reclutamiento forzoso se abuse sexualmente de los niños, convirtiéndolos en esclavos sexuales, dada su indefensión, la pena se agravará como está establecido en el artículo 141A del mismo código.

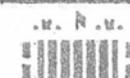
Igualmente, y reitero, dada la gravedad de esta conducta y su connotación social, exigimos que se consagre en la norma que, en ningún evento, este delito pueda ser considerado como conexo a los delitos políticos consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000, ya que, de llegar a aceptarse, quedaría en la más absoluta impunidad una de las conductas más aberrantes y que más daño hace a nuestra niñez y adolescencia.

De los honorables Congresistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VELEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



.n. n.u.  CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>13</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>141</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
HR Margarita Restrepo Arango, HR Rober Dario Holano	
 SECRETARIO GENERAL	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos de que trata el literal a) del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, y establecer disposiciones relacionadas con los insumos, medicamentos y sus registros aplicados a los pacientes con el fin de proteger la salud y la vida de los mismos.

La presente ley no se aplica a procedimientos no médicos, es decir, a procedimientos estéticos, cosméticos, odontológicos, de enfermería o de cualquier otro orden autorizados en Colombia según las condiciones y requisitos previstos en las respectivas leyes, cuya práctica se realice dentro de los límites de las competencias formales propias de la formación académica de las correspondientes profesiones u oficios, previa obtención del título otorgado por Institución de Educación Superior reconocida según la ley colombiana. Si el título fue obtenido en el exterior deberá contar con la previa convalidación del mismo ante la autoridad competente.

Artículo 2°. *Principios y valores.* Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente ley se tendrán en cuenta los principios y valores contenidos en los artículos 35 y 36 de la Ley 1164 de 2007, así como la autonomía profesional en los términos señalados en el artículo 17 de la Ley 1751 de 2015.

Artículo 3°. *De los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos.* Para efectos de la presente ley, entiéndase por procedimiento médico con fines estéticos aquel que utiliza dispositivos médicos, medicamentos o fármacos tópicos o inyectables que afectan la piel o el tejido adyacente anatómicamente íntegro (sano) con la finalidad de modificar o embellecer aquellas partes del cuerpo que no son satisfactorias al individuo.

Y entiéndase por procedimiento quirúrgico con fines estéticos todo aquel en el que se practique una incisión en la piel y manipulación de órganos o tejidos anatómicamente íntegros (sanos) con la finalidad de modificar y embellecer aquellas partes del cuerpo que no son satisfactorias al individuo.

CAPÍTULO II**De las condiciones para la realización de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos y manejo de la información**

Artículo 4°. *Condiciones para la práctica de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos.* Los procedimientos médicos y/o

quirúrgicos con fines estéticos que se practiquen en Colombia deberán cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Realizarse por quienes acrediten los requisitos contenidos en el artículo 5° de la presente ley.
- b) Contar con la habilitación para realizar el respectivo procedimiento médico y/o quirúrgico con fines estéticos.
- c) Utilizar los insumos, dispositivos y medicamentos autorizados en el país, en los términos del artículo 9° de la presente ley.
- d) Contar con el consentimiento informado del paciente en los términos definidos en el artículo 10 de la presente ley.
- e) Suscribir póliza, según lo establecido en el artículo 11 de la presente ley.

Parágrafo 1°. Toda práctica que se realice sin tener en cuenta alguna de las condiciones aquí señaladas se considera ilegal y es susceptible de las sanciones previstas en la ley.

Parágrafo 2°. Para efectos de la debida aplicación y ejecución de esta ley, se adoptarán las definiciones establecidas por las autoridades competentes.

Artículo 5°. *Requisitos para la práctica de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.* Sólo podrán practicar los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, los médicos autorizados para el ejercicio de la profesión en Colombia que cumplan los siguientes requisitos:

1. Para practicar procedimientos quirúrgicos con fines estéticos se debe tener título de especialista, en especialidad médico-quirúrgica que incluya competencias formales en la práctica de procedimientos quirúrgicos con fines estéticos otorgado por Institución de Educación Superior reconocida según la ley colombiana. Si el título fue obtenido en el exterior, deberá contar con la previa convalidación del mismo ante la autoridad competente. Para tales efectos el Ministerio de Educación contará con la participación de las Sociedades Científicas debidamente reconocidas por el Gobierno nacional.
2. Para practicar procedimientos médicos con fines estéticos se debe tener título de especialista con especialidad médica o médico-quirúrgica que incluya competencias en la práctica de procedimientos médicos con fines estéticos otorgado por Institución de Educación Superior reconocida por la ley colombiana. Si el título fue obtenido en el exterior, deberá contar con la previa convalidación del mismo ante la autoridad competente.

Parágrafo. En los dos eventos aquí señalados, se debe inscribir como especialista en el Registro

Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS), aportando sus datos de títulos académicos, ejercicio, experiencia profesional y demás información que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicho registro será público con el fin de que los usuarios puedan consultar la formación profesional del médico que le realizará el procedimiento quirúrgico estético deseado.

El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la actualización del registro de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la presente ley.

Parágrafo transitorio. El requisito definido en el parágrafo del presente artículo será exigible una vez el Gobierno nacional desarrolle los instrumentos y expida la reglamentación necesaria para su aplicación.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Condiciones para los prestadores de servicios de salud.* Podrán ofrecer y practicar procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, los Prestadores de Servicios de Salud del tipo Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y prestadores independientes, siempre y cuando cumplan integralmente con los estándares y criterios de habilitación vigentes.

Para habilitar el servicio donde se realicen los procedimientos quirúrgicos con fines estéticos, las autoridades competentes adicionalmente deberán contar con especialistas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5° de la presente ley, que realicen funciones específicas de control de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, quienes actuarán en concordancia con las medidas institucionales adoptadas en el respectivo Programa de Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad (Pamec), de que tratan los artículos 2.5.1.1.1 a 2.5.1.5.4 del Decreto 780 de 2016, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Para la práctica de los procedimientos a que se refiere esta ley los prestadores deberán, previamente, cumplir las condiciones de infraestructura higiénico-sanitarias establecidas en el Título IV de la Ley 9ª de 1979, en la resolución 4445 de 1996, en la Resolución 2003 de 2014 y los demás Decretos Reglamentarios, y obtener la respectiva habilitación.

El prestador deberá garantizar la continuidad del manejo post-operatorio del paciente por parte del especialista que realizó el procedimiento o su par.

Las clínicas, centros médicos, especialistas independientes e instituciones prestadoras de salud donde se practiquen los procedimientos médicos y quirúrgicos regulados por la presente ley, deberán contar con el certificado de habilitación para el

servicio respectivo, establecido por el sistema único de habilitación, y las normas que lo regulan.

Parágrafo 1°. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con servicios del grupo quirúrgico de cirugía ambulatoria, baja complejidad, mediana y alta complejidad que contemplen ofrecer y practicar procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, serán objeto de visita de habilitación previa a la apertura de dichos servicios por parte de la autoridad de salud correspondiente.

Parágrafo 2°. Los prestadores independientes, en la consulta externa especializada, sólo podrán ofrecer y realizar procedimientos propios de dicho ámbito de servicio, conforme a la normatividad vigente.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7°. *Guías de la práctica clínica.* El Ministerio de Salud y Protección Social, con la asesoría de las Sociedades Médico-Científicas, deberá realizar, actualizar y emitir guías de práctica clínica en procedimientos quirúrgicos con fines estéticos que brinden el máximo de seguridad a los pacientes.

Artículo 8°. *Mecanismos de protección del paciente.* Con el fin de coadyuvar con la práctica responsable de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, los pacientes tendrán como mínimo los siguientes deberes:

- a) Informarse sobre la formación profesional del médico que le va a intervenir, con el fin de determinar si tiene título en medicina y especialización en el campo consultado por el paciente.
- b) Solicitar al médico toda la información sobre el procedimiento a practicar, sus recomendaciones y sus riesgos.
- c) Consultar y verificar si el lugar donde se practicará el procedimiento tiene las habilitaciones correspondientes.
- d) Poner en conocimiento ante las autoridades las irregularidades encontradas en la información recibida.

Parágrafo. El cumplimiento o no de los deberes aquí impuestos a los pacientes en manera alguna releva a los prestadores de servicios de salud del cumplimiento estricto de los deberes, obligaciones, cargas y responsabilidades que les corresponden.

Artículo 9°. *De los insumos, dispositivos y medicamentos.* Los insumos, dispositivos y medicamentos en salud utilizados o prescritos para la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos deberán estar autorizados por la autoridad competente, según corresponda.

Se prohíbe el uso de sustancias o procedimientos que no tengan evidencia científica suficiente.

Se prohíbe el uso de sustancias que no tengan el adecuado registro sanitario dado por autoridad correspondiente.

Artículo 10. *Consentimiento informado.* Como complemento del artículo 10, literal d), de la Ley 1751 de 2015, todos los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos requerirán de consentimiento informado del paciente. Dicho documento deberá ser firmado con un mínimo de 24 horas de anticipación a la hora programada para el procedimiento, y deberán quedar explícitos los siguientes aspectos:

- a) Nombre, número de identificación y firma del profesional de la salud que practica el procedimiento.
- b) Nombre, número de identificación y firma del paciente.
- c) Institución, sede y fecha en la que se va a practicar el procedimiento.
- d) Información veraz sobre los dispositivos médicos utilizados durante el mismo.
- e) Constancia de que el paciente ha sido informado de las alternativas existentes para practicar el procedimiento.
- f) Descripción de la forma en que el prestador posibilitará la continuidad en el manejo del post-operatorio.
- g) Toda otra información que resulte relevante para la comprensión del procedimiento que se va a practicar.

Artículo 11. *Pólizas.* Los prestadores de servicios de salud que ofrezcan o practiquen procedimientos quirúrgicos con fines estéticos deberán suscribir una póliza para beneficio del paciente, que ampare los gastos médicos, hospitalarios, quirúrgicos, no quirúrgicos y farmacéuticos derivados de las complicaciones de dichos procedimientos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida la Superintendencia Financiera de Colombia. En todo caso los gastos médicos, hospitalarios, quirúrgicos, no quirúrgicos y farmacéuticos derivados de las complicaciones de dichos procedimientos no se podrán cobrar o gestionar a cargo del aseguramiento contributivo y subsidiado.

Lo anterior sin perjuicio de las demás pólizas o seguros previstos en las normas vigentes.

Parágrafo. Los prestadores del servicio de salud que practiquen estos procedimientos sin dar cumplimiento al presente artículo, responderán solidariamente por los gastos médicos hospitalarios, quirúrgicos, no quirúrgicos y farmacéuticos derivados de las complicaciones de dichos procedimientos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar por el desarrollo de una práctica ilegal.

Artículo 12. *Del reporte, seguimiento y análisis de la información.* Los casos de mortalidad y eventos adversos asociados a los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, serán considerados como eventos de interés en salud pública, por lo cual las instituciones que practiquen dichos procedimientos deberán reportarlos a las autoridades de inspección, vigilancia y control para su investigación, análisis y adopción de medidas de control pertinentes.

Las mismas entidades deberán reportar los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS), de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, a las entidades departamentales o distritales de salud, a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social para análisis, monitoreo, e identificación de riesgos, vigilancia y control de la prestación de servicios, según corresponda.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO III

Publicidad, promoción y patrocinio

Artículo 13. *Publicidad de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.* Toda información en la que se ofrezca o promocióne la práctica de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos por cualquier medio de comunicación, publicidad, información y/o difusión masiva, deberá incluir la información suficiente y veraz del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicio de Salud, que deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Nombre de la institución prestadora del servicio de salud en la que se prestará el servicio.
- b) Recomendación a la ciudadanía para que consulte la condición de habilitación de servicios y los antecedentes de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, así como la de los especialistas o profesionales que adelantarán el procedimiento, quienes deberán estar inscritos en el Registro del Talento Humano en Salud (Rethus).

Esta información debe estar, según el caso, claramente visible y audible y, de todas maneras, verificable, resaltada en la página web del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, de forma tal que la persona pueda consultarla y verificarla.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y de la Protección Social realizará periódicamente campañas de información del uso adecuado de los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley.

Artículo 14. *Prohibiciones.* Se prohíben las siguientes prácticas en la publicidad y promoción de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos:

1. Las dirigidas a menores de edad, o hechas atractivas para ellos.
2. Las no avaladas por médicos y/o instituciones que cumplan con los requisitos del artículo 5° de la presente ley.
3. Las que impliquen aumento del riesgo previsto del paciente.
4. Las que induzcan en error del paciente.
5. Las rifas, promociones, ofertas y patrocinios.

Artículo 15. *Publicidad engañosa.* Los médicos y/o instituciones prestadoras de servicios de salud que practiquen procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos que incurran en prácticas de publicidad engañosa se harán acreedores de las sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011 y demás que la sustituyan, modifiquen o complementen.

Lo anterior sin perjuicio de las demás condenas y sanciones jurisdiccionales y administrativas que les sean aplicables.

CAPÍTULO IV

Régimen de responsabilidad y sanciones

Artículo 16. *Régimen de responsabilidad.* Salvo que haya oferta, promesa o estipulación en contrario, la relación médico-paciente como elemento primordial en la práctica médica genera una obligación de medios basada en la competencia profesional.

Artículo 17. *Responsabilidad profesional.* Los profesionales de la salud que realicen procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, serán sancionados por parte de los tribunales de ética profesional correspondientes con las máximas sanciones contempladas en los respectivos regímenes. Lo anterior sin perjuicio de las demás condenas y sanciones jurisdiccionales y administrativas a que haya lugar.

Artículo 18. *Sanciones a los prestadores de servicios de salud.* El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4°, 5°, 6°, 9°, 10, 11 y 12 de la presente ley podrá acarrear las sanciones siguientes al prestador de servicios de salud:

1. Cierre temporal, definitivo, o pérdida de la habilitación del servicio.
2. Multas de hasta por el valor establecido en la normatividad superior vigente.

Lo anterior sin perjuicio de las demás actuaciones o sanciones que en el marco de la inspección, vigilancia y control deban adoptar las entidades competentes dentro del Sistema de Vigilancia en Salud Pública y del Sistema Único

de Habilitación de Prestadores de Servicios de Salud.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social ajustará el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS), con el fin de hacer públicas las sanciones de que sean objeto los prestadores de servicios de salud.

Artículo 19. *Responsabilidad por publicidad.* El incumplimiento de lo previsto en los artículos 13, 14 y 15 de la presente ley dará lugar a que el anunciante, promotor o patrocinador responda conforme lo establece el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011 y demás normas que regulen la materia, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. La participación de profesionales de la salud en prácticas que contravengan las disposiciones establecidas en los artículos 13, 14 y 15 de la presente ley se considera como mínimo una falta grave contra la ética profesional, por lo cual tales conductas serán sancionadas de acuerdo con el régimen específico de cada profesión.

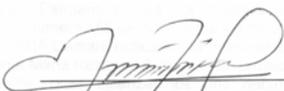
CAPÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 20. *Complementariedad normativa.* En lo no previsto en la presente ley se aplicarán las normas contenidas en los respectivos códigos de ética. En relación con la imposición de las sanciones por incumplimiento de esta ley, se aplicará lo previsto en los artículos 47 a 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), salvo que exista una norma procesal especial.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 1164 de 2007, en lo relacionado con los especialistas en especialidades médico quirúrgicas con competencias formales en procedimientos quirúrgicos y no quirúrgicos con fines estéticos, que regula esta norma.


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JAIRO CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA


Rubén Darío Palano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes del proyecto

1. En el año 2012 El Senador Juan Francisco Lozano (Partido de la U) y el honorable Representante Dídir Burgos Ramírez presentaron el proyecto, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la cirugía plástica, estética y reconstructiva

en Colombia y se dictan otras disposiciones (archivado en primer debate).

2. En el año 2014 se presentó Proyecto de ley 92 de 2014 Senado, por iniciativa de los Senadores *Jorge Iván Ospina* y *Óscar Mauricio Lizcano* y fue tramitada ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado pero no alcanzó hacer el trámite respectivo ante la Cámara de Representantes.
3. En 2016 se radica ante la Cámara de Representante el Proyecto de ley 186/2016, *por medio del cual se reglamenta el ejercicio de la cirugía plástica estética y las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos en Colombia y se dictan otras disposiciones*” de autoría de la Representante *Margarita Restrepo*.
4. En el año 2016 se presenta el proyecto de ley de iniciativa mixta a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador *Jorge Iván Ospina Gómez*, el honorable Representante a la Cámara *Óscar Ospina Quintero*, el Ministro de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe* y Ministro de Educación Nacional (e), *Francisco Cardona Acosta*, honorable Representante a la Cámara, y radicado el día 5 de octubre de 2016 ante el Secretario General de la Cámara de Representantes.
5. En continuidad del trámite legislativo, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes correspondiéndole el número 158 de 2016, y fue acumulado con el Proyecto de ley número 186 de 2016 Cámara, radicado por la honorable Representante a la Cámara *Margarita María Restrepo Arango*. Este proyecto de ley fue acumulado por trámite, pese a alcanzar los dos debates reglamentarios de la Cámara, en el Senado de la República no alcanzó a culminar su trámite.

Objeto del proyecto

El proyecto tiene como objeto reglamentar la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos de que trata el literal a) del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 y adoptar medidas con el fin de proteger la salud y la vida de las personas que se someten a los mismos. Garantizando que solo con el personal idóneo y en condiciones de seguridad y salubridad se realicen estos procedimientos. Lamentablemente, muchas han sido las personas que han fallecido o han tenido graves secuelas en su salud, por haberse sometido a una cirugía plástica o estética.

Justificación de la iniciativa

Según la Sociedad Española de Cirugía Plástica, define esta especialidad como “La Cirugía Plástica es una especialidad quirúrgica que se ocupa de la

corrección de todo proceso congénito, adquirido, tumoral o simplemente involutivo, que requiera reparación o reposición, o que afecte a la forma y/o función corporal. Sus técnicas están basadas en el trasplante y la movilización de tejidos mediante injertos y colgajos o incluso implantes de material inerte”¹¹.

Dicha especialidad médica tiene dos áreas de trabajo, las cuales son²²:

- La Cirugía Plástica Reconstructiva (Reparadora): la cual procura restaurar o mejorar la función y el aspecto físico en las lesiones causadas por accidentes y quemaduras, en enfermedades y tumores de la piel y tejidos de sostén y en anomalías congénitas, principalmente de cara, manos y genitales.
- La Cirugía Plástica Estética: la cual, trata con pacientes en general sanos y su objeto es la corrección de alteraciones de la norma estética con la finalidad de obtener una mayor armonía facial y corporal o de las secuelas producidas por el envejecimiento

La Sociedad Internacional de Cirugía Plástica estableció en su último comunicado oficial estadístico que el país con el más alto número de procedimientos es Estados Unidos de América con 1.4 millones quirúrgicos y 2.6 millones procedimientos no quirúrgicos, Brasil se reportó con 1.2 millones quirúrgicos y 1.1 millones no quirúrgicos, y alrededor de estos están países como Corea del Sur, India, México, Alemania, Colombia, Francia e Italia. El país con la mayor cantidad de cirujanos plásticos activos es igualmente Estados Unidos con aproximadamente 6.500, luego iría Brasil con 5.500 y luego va China con 2.800.

Aunque existe evidencia importante en este reporte, también podemos identificar grandes brechas informativas por la falta de información necesaria sobre algunos países que no entregaron al estudio los resultados y estadísticas necesarias para enriquecerlo. Lo que sí es claro es que a nivel global las mujeres fueron las principales pacientes alcanzando más de 18 millones de procedimientos quirúrgicos y no quirúrgicos, aproximadamente 85.6% del total mundial, estos se realizaron principalmente en aumento de busto, liposucción, cirugía de párpado, abdominoplastia, y rinoplastia, Los hombres con aproximadamente 3 millones de de procedimientos, es decir, un 14.4 % del total global, son resultado principalmente de procedimientos como de párpado, liposucción, ginecomastia, Rinoplastia, injerto de grasa y cirugía de orejas.

La calidad en estos procedimientos en Colombia, están certificadas por la Sociedad

¹ <https://secre.org/pacientes/que-es-la-cirug%C3%ADapl%C3%A1stica>

² Ídem.

Internacional de Cirugías Plásticas, que ha ubicado a Colombia entre los diez países con el mayor número de intervenciones en el mundo. Según las estadísticas de la Sociedad Internacional de Cirugía Plástica Estética (ISAPS), por sus siglas en inglés), 27 millones de cirugías plásticas se practicaron en todo el mundo a partir de 2014 a 2016, aunque Colombia cuenta con amplio reconocimiento internacional en esta materia.

Los datos del Ministerio de Salud indicaron que “al 28 de febrero de 2017 hay 615 Prestadoras de Salud registradas en todo el país que tienen el servicio de Cirugía Estética, de las cuales 512 prestadoras del servicio ofrecen servicio de cirugía estética ambulatorio, es decir, que el paciente no requiere hospitalización”. De las 615 Prestadoras de Salud, que ofrecen el servicio en 64 hospitales públicos, 545 son Clínicas Privadas y seis son público-privados, la realidad es que las cirugías plásticas y sus procedimientos encuentran en Colombia varias dificultades, como, por ejemplo, lo que se conoce mediáticamente como “Clínicas Garaje” en las cuales personas con conocimientos mínimos o nulos de medicina promueven e inducen al consumidor a adquirir servicios quirúrgicos generalmente estéticos a precios muy bajos a comparación de los prestadores certificados en los cuales no solamente ha habido accidentes por mal uso de los insumos sino también constantes muertes a causa de esto.

Colombia ha sufrido un incremento de más de 130% en las muertes por mal práctica de la cirugía plástica según Medicina Legal, además de los falsos médicos en Colombia también es latente el fenómeno de los “Cursos exprés”, mediante los cuales médicos generales sin especialización para la realización de estos procedimientos realizan cursos rápidos de enseñanza con los que certifican de manera irresponsable su capacidad para operar, generando daños irreparables a las miles de víctimas de engaño y agregando consecuencias mortíferas al índice de muertes por la mal práctica de la cirugía plástica, la falta de regulación de esta especialidad en Colombia es un riesgo cada vez mayor ya que la cantidad de cirugías plásticas realizadas en el territorio nacional se incrementan casi en un 10% anual, razón mayor para que la verificación, regulación de cirujanos, lugares, procedimientos e insumos sea una realidad tangible y eficaz en todo el territorio colombiano.

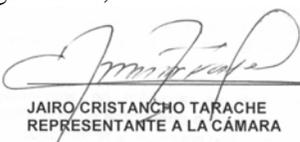
Es de carácter obligatorio para el Congreso de la República de Colombia y para las entidades encargadas de las situación y regulación de la salud a nivel nacional, promover la buena práctica de la medicina con el propósito no solo de proteger el buen nombre de los miles de médicos y cirujanos certificados sino para proteger el bien mayor tutelado en la Constitución Política en su artículo 11, La vida de todos aquellos colombianos que por razones personales, de salud, gusto o necesidad alguna quieran acceder a un servicio que merece ofrecer la mejor calidad y eficiencia posible,

así además convirtiendo a Colombia a nivel internacional en el país más seguro para adquirir una cirugía plástica y/o estética a nivel mundial.

Este proyecto de ley es el resultado de un trabajo muy serio que involucró conceptos de los Ministerios de Salud y Educación, las Asociaciones de Sociedades Científicas, la Asociación de Médicos Estéticos, la Sociedad Colombiana de Cirugía Plástica y la representación de las víctimas de procedimientos estéticos y que lastimosamente por tiempos no ha podido ser ley de la República.

De los honorables Congresistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

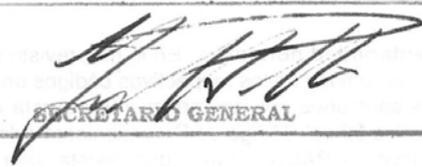

JAIRO CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


ALVARO URIBE VELEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 142 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Margarita Restrepo Arango, HR Ruben Darío Holgado


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 755 - Viernes, 16 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 138 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican y adicionan los artículos 16, 24, 28, 33 y 34 de la Ley 820 de 2003, se crea el Registro Único de Administradores de Bienes Inmuebles destinados a Vivienda Urbana (RABI) y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 139 de 2019 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.....	13
Proyecto de ley número 140 de 2019 Cámara, por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas.....	22
Proyecto de ley número 141 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.....	25
Proyecto de ley número 142 de 2019 Cámara, por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones.....	33