



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 789

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 242 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

*Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

1. *Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*

2. *El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.*

3. *Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.*

4. *De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.*

5. *En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.*

**6. La acción a la que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo precedente caducará en un término de dos (2) años, contados desde la publicación de la respectiva ley. Una vez cumplido el término de caducidad, únicamente podrán ejercer dicha acción un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o un grupo significativo de ciudadanos, no inferior al 5% del Censo Electoral de las últimas elecciones nacionales.**

Artículo 2°. *Vigencia.* Este Acto Legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo  
Senador de la República

Edgar Naranjo

AGENCIAR LA DEMOCRACIA

Leti Soto Cruz

Alfonso Placencia

Artículo 6

ANEXOS LEGISLATIVOS

Jorge H. Ceballos

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCIÓN

En el Acto Legislativo de número 3 de 1910 se le asignó a la Corte Suprema de Justicia la facultad de decidir sobre la exequibilidad tanto de actos legislativos objetados por el gobierno como de leyes y decretos, que fueran demandados por razones de primacía constitucional<sup>1</sup>.

Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró la Acción Pública de Inconstitucionalidad en los artículos 241 y 242 de la Constitución, en donde se le otorgó a la Corte Constitucional la competencia de la salvaguarda de la Carta Política y sus postulados constitucionales, estableciendo mecanismos para que la ciudadanía pudiese ejercer un control efectivo sobre las normas expedidas por el legislador.

Así las cosas, Colombia adoptó la estructura de su ordenamiento jurídico a partir del principio de supremacía constitucional sobre las normas jurídicas, como lo determina el artículo 4° de la Constitución Política. La construcción de dicho esquema tiene por objeto crear una estabilidad jurídica e institucional robusta, pero al mismo tiempo flexible que permita la relación armónica de las diferentes ramas del poder público, así como la sistematicidad del ordenamiento jurídico, bajo el amparo de los postulados dogmáticos de la Constitución.

Para garantizar lo anteriormente enunciado, la Constitución consagró un procedimiento en virtud del cual se protege la supremacía constitucional frente a las potenciales contradicciones entre las normas de inferior jerarquía, para que por razones de forma o de fondo se revise si estas se adecuan a lo consagrado en la Carta Política.

La Acción Pública de Inconstitucionalidad es, en esencia, la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acudir ante la Corte Constitucional –en ejercicio del control de legalidad de las normas– para que esta coteje la norma presentada a su consideración con los postulados constitucionales, a fin de mantener el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4° de la Carta Fundamental.<sup>2</sup>

Así pues, una vez expedida la Constitución Política de 1991, se reglamentaron los

procedimientos que debían surtir ante la Corte Constitucional –entre estos la propia Acción Pública de Inconstitucionalidad– en el Decreto número 2067 de 1991.

En este sentido, la acción pública ha sido un instrumento valioso para salvaguardar postulados constitucionales de posibles inconsistencias generadas por desarrollos legislativos. Sin embargo, gracias a algunas interpretaciones que la Corte Constitucional ha realizado paulatinamente, esta acción se ha desnaturalizado para convertirse, no solo en un recurso de control que garantice la coherencia de las normas con los principios constitucionales, sino en un instrumento utilizado para lograr conquistas que se perdieron en el marco del debate legislativo.

En otras palabras, se ha empezado a abusar de la acción de inconstitucionalidad extendiendo cada vez más el resorte de sus competencias<sup>3</sup>, utilizando como vehículo jurídico la teoría de la sustitución de la Constitución<sup>4</sup>. Lo anterior se torna evidente en ciertas sentencias de inexecutableidad, por ejemplo, en la llamada “*Reforma al equilibrio de poderes*”, en donde la Corte, haciendo uso de criterios hermenéuticos sacó del ordenamiento jurídico la reforma propuesta. De esta manera, eliminó la creación de un Consejo de Gobierno Judicial que sería encargado de velar por los intereses de toda la Rama Judicial.

Actuaciones de parte de la Corte como la anteriormente expuesta, desestabilizan el equilibrio de poderes consagrado por la Constitución Política, dado que la Corte Constitucional termina siendo el último escenario de deliberación política sobre las normas discutidas en el seno del Congreso de la República –recinto natural de representación y deliberación política– y, por tanto, desborda las funciones que le competen para convertirse, en virtud de sí misma, en una institución que termina delimitando las labores del Legislativo.

En virtud de lo anterior y con el ánimo de restablecer la institucionalidad democrática, proponemos una limitación temporal al ejercicio

<sup>1</sup> Véase Acto Legislativo 3 de 1910, artículo 41: “A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren esta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

<sup>2</sup> Artículo 4°. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

<sup>3</sup> Recordemos que la competencia de revisión de la Corte Constitucional sobre actos legislativos o reformas constitucionales se ciñe estrictamente, por disposición constitucional, a los vicios de trámite que esta haya podido tener como lo expresa el artículo 241 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Se trata de la famosa teoría de la “sustitución de la Constitución”, en virtud del cual la Corte Constitucional, en el marco de sus competencias, interpreta que el Congreso de la República, a pesar de su soberanía y legitimidad democrática y su función de constituyente derivado, suprime elementos esenciales de la Carta Política y por tanto estaría sustituyendo a la Carta Política. La primera Sentencia que incorporó este argumento de forma directa fue la famosa Sentencia C-588 de 2009, cuyo referente jurisprudencial se remonta a la Sentencia C-551 de 2003. Para mayor información consultar: Fajardo, Luis Andrés y González, Mauricio. *La sustitución de la Constitución. Un análisis teórico, jurisprudencial y práctico*. Universidad Sergio Arboleda. 2015. Bogotá.

de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, con el fin otorgar mayor seguridad jurídica a las leyes expedidas por el Congreso de la República. De esta manera se devuelve al legislador su papel de máximo representante del pueblo y se defiende la institucionalidad jurídica como elemento vertebral de la democracia colombiana.

A continuación, se sustentará la conveniencia y necesidad de dar un término de oportunidad a la acción pública de inconstitucionalidad a partir de una exposición que consta de cuatro partes:

- En la primera, se presentarán los fundamentos de derecho para proponer esta enmienda constitucional a partir de la figura de la *caducidad* en el sistema jurídico colombiano con base en la definición de este concepto planteada por la jurisprudencia y estableciendo cómo esta se hace efectiva en el marco de nuestra propuesta.

- En la segunda parte, se expondrá la forma en la que diferentes ordenamientos jurídicos inspirados en el sistema romano-germánico definen y delimitan la acción pública de inconstitucionalidad, con el fin de evidenciar lo atípico de esta figura en el sistema colombiano dentro de la tradición del derecho a la que pertenece.

- En una tercera parte, se hará un diagnóstico sobre la situación actual de la Acción Pública de Inconstitucionalidad tanto en el marco legal, como en la jurisprudencia colombiana, a fin de mostrar su inconveniencia y los peligros que comporta el sistema actualmente en rigor.

- En la parte final, se sintetiza la propuesta y los argumentos esgrimidos a lo largo del presente escrito.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La caducidad, como figura en el ordenamiento jurídico, tiene su origen en el derecho procesal, donde sirve el propósito de garantizar certidumbre jurídica frente a acciones que los titulares de determinados derechos pueden impetrar, a fin de reivindicarlos. Así pues, la caducidad ha sido definida por el Consejo de Estado como:

*“El señalamiento legal de un término de preclusión, dentro del cual sea posible ejercer oportunamente el derecho de acción, es un valioso instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones, de modo general entre los particulares y de modo específico entre los individuos y el Estado”<sup>5</sup>.*

La Corte Constitucional, a su vez, reconociendo la potestad de configuración normativa del Congreso de la República también ha defendido la figura de la caducidad en los siguientes términos:

*“(…) el Legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el*

*derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”<sup>6</sup> (Subraya fuera del texto original).*

Ahora bien, la jurisprudencia ha discutido ampliamente sobre la posibilidad de que un término de caducidad vulnere el derecho al acceso a la administración de justicia. Ese debate ha sido zanjado, en los siguientes términos:

*“el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que **la promoción de la demanda sea oportuna** y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador, pues la indeterminación y la incertidumbre chocan con los fines del derecho como herramienta para lograr la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, **es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones**, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos”<sup>7</sup>. (Subraya y negrilla fuera del texto original).*

Por lo anterior, es un contrasentido en cualquier ordenamiento jurídico que haya un derecho de acción perpetuo, siendo que, en ningún otro caso el sistema normativo lo permite<sup>8</sup>.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática, seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.

Lo anterior, se fundamenta en que existe el deber ciudadano de *“participar en la vida política, cívica y*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad C-832 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>8</sup> Las excepciones a esta premisa son la propia acción pública de inconstitucionalidad, el control de nulidad constitucional de los actos administrativos y la acción penal en relación a los delitos de lesa humanidad.

comunitaria del país”<sup>9</sup>, y la consecuente exigencia a la ciudadanía de hacer un control social permanente a sus legisladores. Al mismo tiempo, se le debe garantizar un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y estructurar una argumentación jurídica suficiente, a fin de acceder a la justicia constitucional por vía de la Acción Pública de Inconstitucionalidad<sup>10</sup>, a fin de no hacer nugatorio el derecho a impugnar una ley promulgada por el Congreso de la República, teniendo en cuenta, por supuesto, la seguridad jurídica de las mismas que, en últimas, es aquello que da certeza sobre su eficacia plena.

Finalmente, el presente proyecto de ley no vulnera, bajo ninguna circunstancia, el principio de supremacía constitucional, en razón a que en cualquier caso se podrá interponer una Acción Pública de Inconstitucionalidad, una vez fenecido el término de caducidad, a través de una **legitimación en la causa por activa calificada**. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo de ciudadanos significativo –que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción– podrán acudir a la Acción Pública de Inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política. Con la anterior disposición, se salvaguarda lo que la Corte Constitucional ha denominado como “teoría del derecho viviente” en los siguientes términos:

*“Esta Corporación ha establecido que, en materia de interpretación de las normas del ordenamiento jurídico colombiano, es necesario atender a la teoría del derecho viviente, la cual comporta un reconocimiento de que el ámbito de aplicación de estas no solo se determina por su tenor literal sino por el uso que de ellas han realizado los operadores jurídicos y el entendimiento que de las mismas tienen la jurisprudencia y la doctrina.*

*En efecto, esta Corte ha precisado que el juez constitucional, cuando –en sede de tutela o de constitucionalidad– tiene que fijar el alcance de una norma, debe atender a la forma como ha sido aplicada en la realidad, de manera que se tenga en consideración el contexto en que fue creada y aquél en que ha tenido aplicación, existiendo, entonces, una sujeción del juez constitucional a la interpretación dominante que ha sido consolidada por parte de la jurisprudencia y la doctrina autorizada, no obstante lo cual conserva la autonomía de separarse de ella cuando quiera que la encuentre contraria a la Constitución.*

<sup>9</sup> Artículo 95 #5 de la Constitución Política.

<sup>10</sup> En la actualidad existen medios idóneos y suficientes para que cualquier ciudadano pueda hacer seguimiento y control de las discusiones en el Congreso de la República, como las distintas aplicaciones digitales y la página web del Congreso que permite seguir paso a paso las deliberaciones, proposiciones y constancias que los legisladores radican en el marco de los debates legislativos.

*La jurisprudencia constitucional ha reconocido el papel neurálgico que desempeñan los máximos tribunales de cada jurisdicción en la definición del sentido de una norma jurídica, en atención a que son ellos los que, con autoridad, han interpretado los conceptos técnicos que esta contiene y han desentrañado, para efectos de aplicarla en cada caso que conocen, sus sentidos literal, histórico, natural, sistemático y sociológico. Así, la jurisprudencia que los órganos de cierre de cada jurisdicción profieren, constituye un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas jurídicas”.*<sup>11</sup>

Ahora bien, de convertirse en Acto Legislativo, y en un eventual estudio posterior de esta norma, no se debería argumentar que se estaría “sustituyendo a la Constitución Política”, puesto que, como lo indica la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*“Una cosa es que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado –lo cual está autorizado puesto en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana– y otra cosa es que so pretexto de reformar la Constitución en efecto esta sea sustituida por otra Constitución totalmente diferente, lo cual desnaturaliza el poder de reformar una Constitución y excedería la competencia del titular de ese poder (...).*

**La tesis de que el titular del poder de reforma puede sustituir la Constitución enfrenta dificultades insuperables y por ello es insostenible en nuestro ordenamiento constitucional la caducidad a la acción pública de inconstitucionalidad no alcanza a tocar la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico.**<sup>12</sup>(Negrilla fuera del texto original).

De esta manera, si aceptamos la argumentación de la Corte, anteriormente citada, no sería posible sustitución alguna de la Constitución con la presente reforma. Lo anterior, no solamente amparados en los argumentos que la propia Corte esgrimió al respecto, sino también por la razón de que esta teoría, en últimas, solo podría impetrarse si la Reforma Constitucional suprimiese o modificase la denominada “fórmula política” o un “eje axial” de la Constitución. Tal como lo ha establecido la propia jurisprudencia constitucional:

*“Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno”.*<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Sentencia T-248/08. Para mayores referencias, consultar: Sentencia C-875 de 2003, C-557 de 2001 y C-955 de 2001.

<sup>12</sup> Ver, Sentencia C-551 de 2003.

<sup>13</sup> Ver, Sentencia C-153 de 2007.

En ese orden de ideas, resultaría cuando menos problemático esgrimir el argumento de que el presente proyecto de acto legislativo sustituye a la Constitución Política, en virtud de lo reseñado anteriormente.

### III. LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

En el derecho comparado es posible encontrar distintas metodologías, procedimientos y naturalezas respecto de los diferentes tipos de acciones de inconstitucionalidad. La Acción Pública de Inconstitucionalidad colombiana, a diferencia de mecanismos semejantes en otras constituciones es exótica, en la medida en que nuestra acción otorga una legitimación en la causa por activa a todos los ciudadanos, mientras la gran mayoría de constituciones que contemplan figuras similares, tienen una legitimación calificada. Así pues, la doctrina ha clasificado a la Acción Pública de Inconstitucionalidad en dos categorías:

a) Restringida: Cuando solo determinadas autoridades pueden acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad.

b) Popular: Cuando cualquier persona puede acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad.<sup>14</sup>

A continuación, se presentará la consagración de la acción de inconstitucionalidad en diferentes Constituciones heredadas de la tradición romano-germánica del derecho a la que pertenece nuestra Carta Política, con el fin de analizarlas y contrastarlas a partir del derecho comparado.

#### - Italia

Según su ordenamiento constitucional, el gobierno central puede impugnar una ley regional por considerar que extralimitó sus competencias. La misma competencia tienen los gobiernos territoriales.

Allí, se cuenta con un término perentorio de sesenta días (60) días para ejercer la acción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución italiana.

#### - Alemania

En Alemania todas las normas son susceptibles de control de constitucionalidad. Si es una norma federal, la referencia será la Constitución Alemana, si es una norma es de alguno de los *Länder*, el parámetro de contraste será tanto la Constitución como las leyes federales.

La legitimación en la causa obedece a criterios territoriales: (i) puede hacer uso de la misma tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de cada *Länder*. De igual manera, (ii) pueden ejercerla un tercio de los parlamentarios de la Cámara baja, más no de la Cámara alta.

No existe término perentorio de inicio de la acción.

Sin embargo, en el *Land* de Baviera, la acción de constitucionalidad podrá ser impetrada por cualquier ciudadano que se sienta vulnerado en sus derechos constitucionales por una norma.

#### - España

El denominado recurso de inconstitucionalidad podrá ser ejercido por:

(i) El Presidente del Gobierno y (ii) los órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, (iii) las minorías parlamentarias y (iv) el defensor del pueblo.

La legitimación por activa del defensor del pueblo, podría interpretarse como un acercamiento de esta figura a una acción de carácter popular por la afinidad teórica y competencial de este funcionario con el pueblo.

#### - Portugal

El artículo 281.2 se refiere a la legitimación para accionar, así:

Podrán recurrir al Tribunal Constitucional para que dicte declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad, con fuerza general de obligar:

- a) El Presidente de la República
- b) El Presidente de la Asamblea de la República
- c) El Primer Ministro
- d) El Defensor del Pueblo
- e) El Fiscal General de la República
- f) Una décima parte de los Diputados a la Asamblea de la República

g) Los Ministros de la República, las asambleas legislativas regionales, los Presidentes de las asambleas legislativas regionales, los Presidentes de los gobiernos regionales o un décimo de los diputados a la respectiva asamblea regional, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se base en una violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se funde en una violación del Estatuto de la respectiva región o de una ley general de la República.

#### En Latinoamérica

En Honduras, Paraguay y Uruguay se necesita demostrar un interés legítimo y directo frente a una situación concreta para que cualquier persona pueda impugnar una norma.

#### - Chile

Para poder demandar una norma como inconstitucional, hay un prerequisite en virtud del cual debe existir una apreciación en sede judicial

<sup>14</sup> Mendieta, David. *LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: A PROPÓSITO DE LOS 100 AÑOS DE SU VIGENCIA EN COLOMBIA*. Bogotá, D. C., junio de 2010. Revista Vniversitas no. 120. ISSN 0041-9060. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602010000100003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602010000100003)

una decisión de inaplicabilidad de la misma a un caso particular.

**- Perú**

Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. El Fiscal de la Nación
3. El Defensor del Pueblo;
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.
6. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.
7. Los Presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provisionales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
8. Los colegios profesionales en materias de su especialidad.

**- Bolivia**

Los facultados para interponer dicha acción cambia en relación con la clase de demanda:

Si la acción es de carácter abstracto o remedial, solo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

**- Ecuador**

Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por:

1. El Presidente de la República, en los casos previstos en el número 1 del artículo 276.

2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los números 1 y 2 del mismo artículo.

3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los números 1 y 2 del mismo artículo.

4. Los consejos provinciales o los concejos municipales, en los casos señalados en el número 2 del mismo artículo.

5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los números 1 y 2 del mismo artículo.

Así pues, es posible apreciar cómo las constituciones de distintos Estados, cuyos ordenamientos proceden de la tradición romano-germánica, consagran la acción de inconstitucionalidad pero limitan su ejercicio, bien sea mediante la legitimación en la causa por activa (donde solo determinadas autoridades o sujetos con características particulares quienes tienen el derecho a impugnar una norma como inconstitucional) o, como en el caso italiano, con una limitación temporal una vez promulgada la ley.

En ese orden de ideas, la Acción Pública de Inconstitucionalidad consagrada en Colombia es una singularidad a nivel de ordenamiento constitucional comparado, al tener una legitimidad popular absoluta a la vez que un derecho de acción ilimitado.

**IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**A. Marco Jurídico**

El marco jurídico de la Acción Pública de Inconstitucionalidad está dividido entre un marco constitucional y un marco jurídico ya esbozados en la introducción. La representación de lo anterior se expone en el siguiente cuadro.

MARCO CONSTITUCIONAL	MARCO LEGAL – Decreto número 2067 de 1991
<p><b>Artículo 4°.</b> – La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> – Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:</p>
<p><b>Artículo 241.</b> – A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;</li> <li>2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;</li> <li>2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.</li> </ol>

MARCO CONSTITUCIONAL	MARCO LEGAL – Decreto número 2067 de 1991
<p>3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.</p> <p>7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. (...).</p>	<p>4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado</p> <p>5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.</p> <p>(...)</p>
<p><b>Artículo 242.</b> – Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.</p> <p>(...)</p> <p>3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.</p>	

En consecuencia, resulta evidente la necesidad de tramitar esta reforma a través de un Proyecto de Acto Legislativo. La inclusión de un término de caducidad de dos años a la Acción Pública de Inconstitucionalidad será útil con el fin de lograr una ponderación constitucional efectiva que finalice la tensión que en la actualidad existe entre el principio de participación ciudadana y el de seguridad jurídica de las leyes. Dicha tensión se explica únicamente por la atemporalidad de la acción pública de constitucionalidad.

**B. Pronunciamientos Jurisprudenciales**

La propia Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre la Acción Pública de Inconstitucionalidad, dándole una definición y un alcance. De suerte que, la presentación del siguiente cuadro, se enmarca dentro de las sentencias de constitucionalidad que en un período de 20 años han delimitado la acción de inconstitucionalidad; su definición y, finalmente la naturaleza de la caducidad de la acción por vicios de forma.

**Sentencia C-003 de 1991**

Ejercer la Acción Pública de Inconstitucionalidad es un Derecho Político que materializa el ejercicio del Control Político. La titularidad de la acción recae en las Personas Naturales que sean ciudadanos.

Las normas materialmente no pueden contradecir los postulados constitucionales porque su ubicación es el desarrollo del contenido de la Constitución Nacional.

**Sentencia C-1052 de 2001**

En esta sentencia se les impone a los ciudadanos unos requisitos y presupuestos más rigurosos para ejercer la acción de inconstitucionalidad so pena de ineptitud de la demanda y por tanto, la expedición de un fallo inhibitorio.

- Se exige una carga de argumentación y comunicación que ilustre a la Corte sobre la norma que se demanda; reseñar los preceptos constitucionales que se encuentran vulnerados; el concepto de la violación y la razón de la competencia de la Corte.

La Acción es una herramienta muy preciada de participación democrática por cuanto es un ejercicio de Derechos Políticos.

**Sentencia C-501 de 2001**

Se establecen los criterios jurisprudenciales a través de los cuales se diferencian los vicios formales y los vicios materiales de una norma a la hora de su examen de exequibilidad.

Vicios de Forma	Vicios Materiales
El trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente.	El contenido de la ley y las disposiciones de la Carta incurren en una contradicción: Cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulnera la materialidad del texto.
Cuestiones rituales que se contraponen al fondo	Desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por el derecho Positivo constituido por el Parlamento.
Estudiar si se cumple con todas las etapas del procedimiento legislativo según la Ley 5ª.	Ejemplos que se constituyen como vicios materiales a pesar de tener visos de ser formales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Violación de la Unidad de Materia</li> <li>- Reserva de ley estatutaria u orgánica</li> </ul>

**Sentencia C-1177 de 2004**

La caducidad de 1 año para poder establecer una demanda de constitucionalidad a una ley por vicios de forma, deben afectar la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada.

A los vicios materiales no les resulta aplicable el término de caducidad de la acción.

**Sentencia C-400 de 2011**

La caducidad de la Acción permite la realización del principio de Seguridad Jurídica.

- Los vicios formales están llamados a sanearse con el tiempo.
- Los vicios materiales no están llamados a sanearse con el tiempo por cuanto es deber de la Corte hacer consonante al ordenamiento jurídico con los postulados de la Carta Superior.

**Sentencia C-262 de 2011**

La Acción Pública de Inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana. Combina el ejercicio de los Derechos Políticos con prerrogativas encargadas al ciudadano para controlar el poder del legislador.

La ley puede delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos.

De lo anterior, resulta muy importante resaltar que la propia Corte Constitucional reconoce la posibilidad de delimitar la facultad de ejercer dicha acción concedida a la ciudadanía en la medida en que *“se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos a ser protegidos”*.

En ese orden de ideas, el Congreso de la República tiene la facultad y la oportunidad de construir una ponderación sólida entre la participación ciudadana y dos de los bienes jurídicos supremos a ser protegidos: la seguridad jurídica y el principio de representatividad democrática parlamentaria.

**V. NUESTRA PROPUESTA**

Nuestra propuesta de reforma constitucional busca establecer un término de dos años para la Acción Pública de Inconstitucionalidad, mediante el cual procuramos hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer el control normativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

La presente propuesta no recorta en lo sustantivo el derecho de las personas de acceder al sistema judicial



para velar por el control de constitucionalidad de las normas, pero sí establece un término de oportunidad para ejercerlo respecto a los vicios materiales de las normas. De cualquier forma, entendemos que, para dar sistematicidad y coherencia a un ordenamiento jurídico, es menester que se limite en el tiempo a la Acción Pública de Inconstitucionalidad, a través de la figura de la caducidad –ya existente para el control constitucional por vicios de forma– para someter al conocimiento de la Corte Constitucional las razones por las cuales ciertas normas deben ser excluidas del ordenamiento colombiano.

De cualquier manera, no se cierra la posibilidad de estudiar la constitucionalidad de una norma en un eventual cambio de los valores sociales y constitucionales en caso de haberse expirado el término de caducidad previsto en el presente proyecto de modificación de la Constitución. Así, la legitimación en la causa por activa se vuelve más estricta, cumplido el término de caducidad, justamente con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las normas expedidas por el Congreso. Por tanto, la revisión de una norma podrá realizarse en la medida en que exista un importante consenso que será garantizado por el número de congresistas o ciudadanos que promoverán la acción, razón por la cual, no existe un menoscabo del principio de supremacía constitucional.

Es importante recordar que las constituciones deben tener por objetivo la libertad política como máximo imperativo. En ese orden de ideas, libertad política –como nos enseñaba Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*– parte de las leyes y, al mismo tiempo, de la separación del poder público. Es decir, la libertad política se basa en que ninguna rama del poder se extralimite en sus funciones o cuente con potenciales competencias capaces de alterar el equilibrio que debe mantenerse entre ellas.

De ese modo, es indispensable que exista una garantía de predictibilidad a la ciudadanía frente a las leyes que expide el Congreso de la República en ejercicio de su función representativa de los intereses políticos de la ciudadanía, al tiempo en que esa misma ciudadanía pueda ejercer su derecho a garantizar la supremacía de la Constitución a través de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

ERWIN ARIAS B

Angela Sánchez Leal

Ángela Sánchez Leal

Jairo Humberto Cristo

ARTURO G

23 180 937

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

#### Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2019 Senado, *por medio de cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Rodrigo Lara Restrepo, Germán Varón Cotrino, Édgar Díaz Contreras, Richard Aguilar Villa, Temistocles Ortega Narváez, Ana María Castañeda Gómez*; honorable Representante *Erwin Arias Betancur, Aquileo Medina Arteaga, Ciro Fernández Núñez, Ángela Sánchez Leal, Atilano Giraldo Arboleda, Jairo Humberto Cristo Correa*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 14 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

# PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 118 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y permitirla con fines altruistas solo para parejas colombianas que presenten incapacidad biológica para concebir, garantizando la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Artículo 2°. *Definición.* Se entiende por maternidad subrogada, o comúnmente llamada también alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Artículo 3°. Créase el tipo penal de “Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro”; adiciónese el artículo 188F a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 188F: Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro:** El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, con el propósito de obtener beneficio económico promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho.

Será permitida la maternidad subrogada con fines altruistas únicamente cuando:

1. Se realice entre nacionales colombianos.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre incapacidad física o biológica para concebir.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

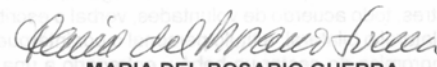
Artículo 5°. Las decisiones relacionadas con la gestación se tomarán de manera conjunta entre la mujer gestante y el padre y la madre solicitantes,

prevaleciendo el derecho a la vida del que está por nacer.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquiera de las decisiones que se tomen o en las cuales no se llegue a un acuerdo, primará el interés del nasciturus.

Artículo 6°. El Ministerio de Salud reglamentará la práctica de la maternidad subrogada sin fines de lucro; considerando las obligaciones de la madre gestante, del padre y madre solicitantes, y con plena observancia de los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 118 DE 2019

*por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### INTRODUCCIÓN

La maternidad subrogada –más conocida como alquiler de vientre– ha sido entendida en Colombia como la contratación de una mujer que se compromete a gestar un bebé con la obligación de entregarlo a los solicitantes cuando nazca. Estos últimos se comprometen a criarlo y la mujer gestante debe renunciar a la filiación<sup>1</sup>.

En nuestro país, esta práctica despierta gran inquietud debido a la falta de información, carencia de legislación y la escasa jurisprudencia sobre el tema, que no permiten saber si está permitida, prohibida o cuáles son sus límites. Por ello, esta iniciativa legislativa (que ya hemos presentado en tres ocasiones anteriores y que ha sido aprobada hasta en tercer debate) se basa en un estudio técnico, jurídico, social y ético de la problemática y pretende prohibir la maternidad subrogada al considerarla ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos. De esta forma,

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-968 de 2009.

se busca permitirla solo con fines altruistas y para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Para lograrlo, el presente documento se estructura de la siguiente manera:

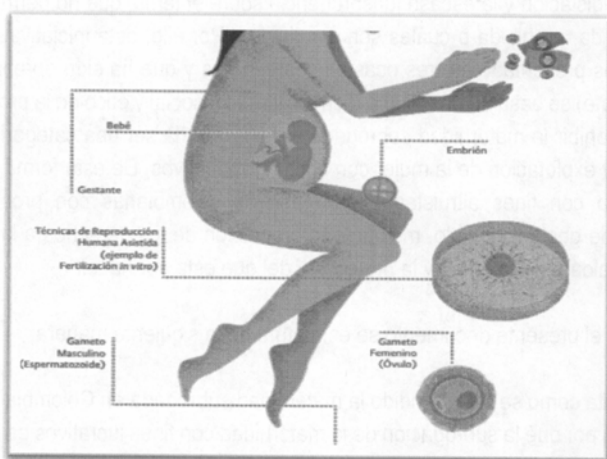
1. Presenta como se ha entendido la maternidad subrogada en Colombia
2. Explica por qué la subrogación de la maternidad con fines lucrativos es una forma de explotación a la mujer y una comercialización de menores
3. Expone los derechos vulnerados a la mujer y al bebé
4. Hace un recuento de cómo se ha tratado la problemática en otros países
5. Analiza el problema de la filiación en la permisión de la maternidad subrogada
6. Presenta los principales argumentos obtenidos en la Mesa de Trabajo que se adelantó en compañía de varios expertos el pasado 9 de diciembre de 2015.

## 1. MATERNIDAD SUBROGADA EN COLOMBIA

El único referente legal sobre la práctica de maternidad subrogada en Colombia es la Sentencia T-968 de 2009 de la Corte Constitucional. En esta sentencia, la Corte estudió el caso de una pareja que contrató los servicios de una mujer para que les alquilara el vientre para tener un bebé y con base en escritos doctrinales definió esta práctica como:

***“el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este”.***

De esta definición se puede concluir que en Colombia: (i) La mujer gestante y que da a luz no aporta sus óvulos, (ii) La madre sustitua acepta llevar a buen término el embarazo y una vez producido el parto, se compromete a entregar el hijo a las personas que lo encargaron (iii) La madre gestante renuncia a los derechos sobre el menor y (iv) La práctica debe formalizarse a través de un pacto o compromiso.



Fuente: Tomada del libro "Explotación de Mujeres con fines reproductivos" (2015)

Así mismo, la corte estableció unos requisitos mínimos para entender la validez de la figura de maternidad subrogada:

- A) La mujer solicitante debe tener problemas fisiológicos para concebir.
- B) Los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita el vientre).
- C) La mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas.
- D) La mujer gestante debe cumplir una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica y haber tenido hijos.
- E) La mujer gestante debe tener la obligación de someterse a las valoraciones psicológicas exámenes pertinentes antes, durante, y después del embarazo.
- F) Se debe preservar la identidad de las partes.
- G) La mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor.
- H) Los padres solicitantes no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia.
- I) La muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor.
- J) La mujer gestante solo pueda interrumpir el embarazo por prescripción médica.

## 2. MATERNIDAD SUBROGADA CON FINES LUCRATIVOS COMO EXPLOTACIÓN AL CUERPO DE LA MUJER Y DE LOS MENORES.

La maternidad subrogada con fines económicos constituye una objetivación de los cuerpos de las mujeres, pues los convierte en “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse con el fin de satisfacer los deseos de otros<sup>2</sup>. Así mismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan, se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente.

Esto supone, como lo propone la Profesora de la Universidad de Michigan Elisabeth Anderson, que se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige por los procesos de producción y de mercado normales. Y cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen de temas de amor a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproductivo de las mujeres, las mujeres se reducen de temas de respeto

<sup>2</sup> “Vientres de Alquiler - Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/Q6/V-aquiler-web.pdf>

y consideración, a ser también, meros objetos de uso.<sup>3</sup>

La Organización Profesionales por la Ética (ONG española que desde 1992 estudia el tema), se ha encargado de documentar ejemplos y presentarlos en el Parlamento Europeo para demostrar estos dos supuestos de explotación a la mujer y al menor.

En 2014 denunciaron, por ejemplo, como una pareja homosexual de australianos dejó abandonado en Tailandia un bebé nacido con síndrome de Down, pero se llevaron a su gemela que nació sana. En este caso, la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le denegó y la niña se quedó con los dos hombres que la compraron.<sup>4</sup>

Este ejemplo ilustra cómo cuando un bebé es fruto de una compraventa, lo que se espera, y por tanto se puede exigir, es que el bebé objeto del contrato tenga una garantía de calidad o que se pueda devolver si uno no queda satisfecho con el “producto”.

Vale la pena resaltar que el pasado 18 de diciembre de 2017 durante la adopción del “Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto”, el Parlamento Europeo aprobó la totalidad del párrafo 114 que condena la práctica de maternidad subrogada:

[...] *“la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima”*.

[...] *“debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos”*. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante tener en cuenta, como lo señala el Parlamento Europeo, que esta explotación se concentra especialmente en las mujeres de países pobres o menos desarrollados. Las organizaciones Early Institute<sup>5</sup>, y Center for social Research<sup>6</sup>, (Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a este estudio), han demostrado que en los países del primer mundo que la permiten, los costos del

proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa Occidental el alquiler de vientre oscila entre \$100 – 150 mil dólares, mientras que en Colombia, entre \$4 mil – 10 mil dólares (Según ofertas en clasificados). Es decir, en Colombia es 93.3% más económico.

Esta información no debe entenderse de manera aislada a la coyuntura de la desigualdad laboral de las mujeres frente a los hombres en nuestro país. Debe tenerse en cuenta que:

- La inequidad salarial de las mujeres frente a los hombres es de 21%
- La participación laboral es de 76% para los hombres y 54% para las mujeres
- Las mujeres trabajan 10 horas remuneradas a la semana menos que los hombres y laboran 20 horas no remuneradas a la semana más que los hombres.
- A la semana las mujeres trabajan 10.8 horas más que los hombres. Los hombres trabajan 4 semanas mensuales, mientras las mujeres trabajan 5.

Debe agregarse que, en Colombia, si bien las mujeres han ingresado de manera sostenida al mercado laboral, su participación continúa siendo menor a la de los hombres, además de concentrarse en determinados sectores productivos y en escalas ocupacionales y salariales. De esta forma, pese a que su nivel educativo tiende a ser mayor que el de los hombres, sus remuneraciones tienden a ser menores. Según estadísticas del DANE, en el segundo trimestre de 2018 la tasa de participación de los hombres fue de 74,8% y de 53,6% para las mujeres; la tasa de ocupación 69,3% para los hombres y 46,9% para las mujeres; y la tasa de desempleo 12,4% para las mujeres y 7,4% para los hombres.

En este contexto el alquiler de vientres con fines lucrativos resulta una oportunidad de ingreso y una opción de supervivencia para las mujeres colombianas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que anuncian su cuerpo de la siguiente manera:

#### Relato de una bumanguesa que espera alquilar su vientre

• Hola, soy Marcela\*, vivo en Bucaramanga, Colombia, tengo 24 años y dos hijos. Deseo ayudarlos alquilándoles el vientre para que puedan ser padres.

Su mamá no opina mucho. Sólo le dice que ella sabe muy bien lo que duele parir un hijo para dárselo a un tercero. Pero Marcela sigue firme. Estoy muy consistente de lo que voy a hacer, que eso bebé en mi vientre.

Necesito \$15 millones para pagar la hipotética de la casa que es de todos y los voy a conseguir. Y ellos (los clientes) también van a conseguir lo que tanto desean.

Es para la hipoteca

La casa de Marcela tiene dos pisos y está en obra negra. Allí vive ella, su papá, su mamá, cinco hermanos y sus dos hijos, un niño de nueve años y una niña de siete.

Fuente: Diario la Vanguardia 2016.

Esto evidencia, como la explotación de la mujer con fines reproductivos se agrava si se tiene en cuenta que la maternidad subrogada supone relaciones asimétricas entre las partes. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la mujer que actúa como madre subrogada generalmente:

<sup>3</sup> Anderson, E (2007) “Is Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265363>

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Early Institute es una ONG mexicana, dedicada al análisis y diseño de propuestas para la inclusión de políticas públicas que garanticen el bienestar del menor y su desarrollo.

<sup>6</sup> Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

- Está preocupada por su difícil situación económica y la de su familia
- Su consentimiento libre e informado es obviado
- Su único atributo valorado es su capacidad de servir de máquina para procrear
- Una vez se concluye el acuerdo, siente todo el peso de la explotación, de la separación del bebé y de la cosificación del embarazo.

Con todo lo anterior, se fundamenta por qué la maternidad subrogada con fines económicos contiene todos los elementos que configuran una clara explotación de la mujer, como ser humano y como madre e ignora la protección del menor.

### 3. DERECHOS VULNERADOS CON LA PRÁCTICA DE LA MATERNIDAD SUBROGADA CON FINES ECONÓMICOS

#### Derechos vulnerados de los niños:

##### Antes de nacer:

**Dignidad Humana:** (Artículo 1° C. P.) Porque se convierte al menor en un objeto de comercialización y de manipulación.

**Vida:** (Artículo 11 C. P.) Cuando se permite en esta práctica abortar por:

- Alteración cromosómica o alguna otra enfermedad que presente durante su gestación
- Por la cantidad de embriones fecundados, gemelos, mellizos, trillizos
- Por el género, diferente del exigido por los padres contratantes

##### Al nacer

**Derechos Fundamentales de los niños:** (Artículo 44 C. P.)

- Salud: Comprendida como su bienestar tanto físico como psicológico y emocional.
- A la lactancia materna, disminuye su protección contra enfermedad o muerte por infecciones y al vínculo afectivo de bienestar, cuidado protección y seguridad que se establece con la madre.

**Familia:** (Artículo 42 C. P.) cuando es abandonado por los padres contratantes, por haber logrado un embarazo propio durante la gestación del bebé objeto de maternidad subrogada, o por alguna enfermedad con la que haya nacido el niño.

#### Derechos vulnerados de la mujer:

- **Dignidad:** (Artículo 1° C. P.) Al ser tratada como un objeto de consumo que fabrica bebés.
- **Igualdad:** (Artículo 13 C. P.) Al ser contratada por su condición de mujer en condición económica, académica, social y cultural inferior a la de los contratantes.

Así mismo por el abuso y desconocimiento de los riesgos a los que se verá enfrentada durante la gestación, como lo son por ejemplo:

- Enfermedades e incapacidades, por ser sometida a técnicas de reproducción humana asistida.
- Enfermedades y posibles secuelas durante la gestación, dentro de las que está incluida la muerte.
- Alteración psicológica y emocional, por la separación del bebé con quien estableció un vínculo físico, psicológico y emocional profundo.
- Alteración psicológica y emocional, por la muerte del bebé tanto por complicaciones durante o después del embarazo, como por aborto cuando el contrato lo exige.
- Protección suya y del bebé cuando los contratantes desaparecen o desisten del contrato.
- Afectación psicológica y emocional de todo su núcleo familiar, cuando la madre gestante vive con su familia.

### 4. DERECHO COMPARADO

La respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, los países que deciden regular el tema han optado por alguna de las siguientes posibilidades:

- Prohibición absoluta.
- Permiso expresa
- Permiso regulada.

País	Prohibición Absoluta	Permiso Regulada	Permiso Expresa o Tácita
Alemania	La práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas		
Francia	Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica		

País	Prohibición Absoluta	Permisión Regulada	Permisión Expresa o Tácita
Canadá		Está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación.	
China	Prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación		
Dinamarca		Está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago	
España	La Maternidad Subrogada se entiende como una Explotación de la Mujer con Fines Reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la Ley 14 de 2006,		
Italia	La ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación.		
India			<b>Es abiertamente permitida la maternidad subrogada con fines lucrativos.</b> Las clínicas y solicitantes celebran contratos privados con las gestantes.
Perú			No está tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior.
Argentina			No existe una legislación específica sobre el tema, sin embargo, tampoco es una práctica que se encuentre prohibida.

**5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley, además de prohibir la maternidad subrogada, penaliza el constreñimiento a la maternidad subrogada. El tipo penal se incluye en el artículo 188F de la Ley 599 de 2000. Este delito se configurará cuando se promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro, es decir, cuando haya un provecho económico o contraprestación de algún tipo a cambio de la gestación. La sanción consiste en prisión 6 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales

mensuales vigentes. Por un lado, el sujeto activo de la acción penal es toda persona con el propósito de obtener beneficio económico promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre mediando fines de lucro, es decir, a cambio de dinero o cualquier otra contraprestación económica. En ningún caso se entenderá que lo es la madre gestante. Por el otro, el sujeto pasivo es la mujer que actúa como gestante del bebé ajeno.

En este mismo sentido, se dispone que todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar

o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho. Solamente se permitirá la maternidad subrogada con fines altruistas cuando:

1. Se realice entre nacionales colombianos.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre incapacidad física o biológica para concebir.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

El artículo 5° dispondrá que las decisiones relacionadas con la gestación se tomarán de manera conjunta entre la mujer gestante y el padre y la madre solicitantes. Asimismo, que en cualquiera de las decisiones que se tomen o en las cuales no se llegue a un acuerdo, primará el interés del nasciturus. Lo anterior, con el fin de prever un método para solucionar y evitar futuros conflictos.

Luego de considerar y estudiar los diferentes argumentos, se ha concluido que la mejor manera de impedir el tráfico de menores y la explotación a las mujeres de nuestro país es adoptar una política prohibición frente a esta práctica y una regulación precisa para casos específicos.

Como se ha desarrollado a lo largo de la presente exposición de motivos, si queremos valorar a los niños y las mujeres y ser consistentes, debemos resistir la invasión del mercado en el ámbito del trabajo reproductivo y de la maternidad. Ni los cuerpos de las mujeres, ni los menores son una mercancía y no deben estar sujetos de una valoración monetaria.

Hemos visto, además, cómo esta práctica no reconoce las madres de alquiler como poseedores de una perspectiva independiente digna de consideración, sino que se aprovecha de su vulnerabilidad económica de una población. De ahí que la propia práctica, lejos de la ampliación del ámbito de la autonomía de la mujer, en realidad manipule las condiciones externas e internas necesarias para la elección plenamente autónoma por las mujeres.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, se plantea el siguiente proyecto de ley.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

## SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 118 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: \_\_\_\_\_



## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

#### Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 118 de 2019 Senado, *por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra de la Espriella, Santiago Valencia González*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Agosto 13 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 63 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

***Parágrafo. Entrega anticipada de predios en el proceso de adjudicación baldíos para la prestación de servicios público de salud, infraestructura recreativa y deportiva, educación y la primera infancia.***

Las entidades territoriales, el ICBF, las instituciones de educación públicas, el Ministerio de Educación o el Ministerio del Deporte, podrán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o a la entidad que haga sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública, o donde funcionan establecimientos de salud, atención a víctimas o donde se preste servicios de infraestructura recreativa y deportiva de interés público.

La Agencia Nacional de Tierras podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio si denota que sobre el mismo no existe terceros que pretendan un mejor derecho.

A partir de la entrega anticipada se podrán invertir recursos públicos tanto del sistema general de participaciones como de regalías, así como recursos privados o de cooperación, en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 63 de la Ley 1753 de 2012.



RICHARD AGUILAR VILLA  
Senador de la República  
 RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República  
 ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ  
Senadora de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Gran parte del sector rural en Colombia, se ve afectado por fenómenos que inciden sobre los principios de desarrollo social y económico y que en buena medida han intensificado la precaria situación del sector rural.

La informalidad en la tenencia de la tierra es una situación recurrente en las zonas rurales de nuestro país, esto genera que las construcciones o proyectos con el carácter de servicio público e interés social, no cuenten con la calidad, o en el peor de los casos, no puedan llevarse a cabo.

En este sentido, es necesario adelantar por parte del Estado, y en especial, de las instituciones encargadas del tema, la titulación de Baldíos a Entidades de Derecho Público para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social con el propósito que las administraciones o entidades competentes cuenten con la facultad de invertir los recursos económicos necesarios para mejorar la calidad en la presentación de los servicios públicos y el desarrollo de actividades en beneficio de la población campesina.

Mediante la Ley 160 de 1994, se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la cual determinó en su artículo 68, que podrá hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos en favor de Entidades de Derecho Público para la construcción de obras de infraestructura, destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.

El Decreto 1071 de fecha 26 de mayo de 2015, expedido por la Presidencia de la República, estableció en el Título 10, capítulos 5 – Procedimiento para la adjudicación de baldíos y 6 – Adjudicación a Entidades de Derecho Público, el campo de aplicación, los requisitos y el procedimiento para adelantar las Adjudicaciones de predios baldíos a Entidades de Derecho Público.

A través del Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Como competencia específica para darle impulso procesal, continuar los trámites en curso y las nuevas solicitudes hasta su culminación, el artículo 25, numeral 3 del mencionado Decreto, otorgó dichas funciones a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, para adelantar los procesos de adjudicación de tierras baldías a Entidades de Derecho Público, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.

En virtud de este proceso, la Agencia Nacional de Tierras cuenta con más de 3.000 solicitudes en trámite



de atención, realizadas por diferentes Entidades de Derecho Público para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social o la prestación de servicios públicos, sin embargo, sobre los mismos, no se puede realizar inversiones y en muchos casos, ante la espera de la adjudicación, muchos entes territoriales pierden recursos asignados por Regalías o por cooperación e incluso por otros entes estatales ante la prohibición de invertir recursos sobre terrenos que no son de propiedad de los entes públicos.

Bajo esta premisa, la Ley 1753 de 2015 el Plan de Desarrollo del Gobierno 2014-2018- Todos por un nuevo País- profirió el artículo 63 previó esta posibilidad y determinó la entrega anticipada a entidades de derecho público en asuntos relacionados con la educación y la primera infancia, dicha norma estableció:

**“Artículo 63. Adjudicación de predios baldíos para la educación y la primera infancia.** Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o a la entidad que haga sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública o instituciones de educación superior públicas cuando corresponda al momento de expedición de la presente ley. El Incoder podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio. A partir de ese momento se podrán invertir recursos públicos en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio”.

Este artículo trajo muchos beneficios en la agilización de procesos y en la ejecución de recursos sobre terrenos baldíos en los que se encontraban instituciones educativas en terrenos apartados del territorio nacional, las cuales fueron construidas sobre terrenos baldíos muchos años atrás, pero que a la fecha no había sido regularizada su propiedad.

En ese sentido, y con aras de agilizar los procesos, esta norma habilitó al entonces Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, para que una vez verificado los bienes y se tenga claridad sobre el bien baldío este puede ser entregado anticipadamente y sobre el mismo invertir recursos para el mejoramiento de su infraestructura, mientras avanza el proceso de adjudicación.

No obstante lo anterior, la norma quedo corta, pues no previó la entrega anticipada de terrenos baldíos –cuando después de la inspección ocular sobre el mismo no existan oposiciones y se disponga al procedimiento de adjudicación- en los que se encuentren infraestructura de salud o deportiva de interés público.

En tal sentido y con el ánimo de permitir la inversión de recursos con la entrega anticipada de los predios baldíos surge la necesidad de modificar la norma y por lo tanto adicionar un párrafo al artículo 68 de la Ley 160 de 1994 el cual regula la adjudicación de baldíos a entidades de derecho público.

En mérito de lo expuesto, y ante la necesidad de implementar este mecanismo que permitiría regularizar la inversión pública social de cientos de escuelas, puestos de salud e infraestructura deportiva sobre bienes baldíos en proceso de adjudicación que beneficiaría los territorios rurales en donde se encuentran los baldíos de la Nación.

  
RICHARD AGUILAR VILLA  
Senador de la República  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República  
ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ  
Senadora de la República

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

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. \_\_\_\_\_ Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

  
(7) SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 101 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Richrd Aguilar Villa, Rodrigo Lara Restrepo, Ana María Castañeda Gómez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Agosto 12 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2019**  
**SENADO**

*por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**De la naturaleza, finalidad y propósitos**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas y demás polinizadores; su reconocimiento como factor biótico estratégico para el país con el consecuente tratamiento prioritario dentro de la política rural y ambiental y con prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo de los presupuestos nacional y territoriales. Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora, la consolidación del sector de las abejas y la apicultura como un componente estratégico para la producción de alimentos del país y la conservación de los ecosistemas.

Artículo 2°. *Definiciones.*

a) **Apicultura:** El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas *Apis mellífera* orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios;

b) **Apiterapia:** Utilización de los productos de la colmena en beneficio de la salud humana o animal;

c) **Apicultor:** Quien se dedica a la apicultura;

d) **Cría de abejas:** Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de especies de abejas nativas presentes en el territorio nacional,

incluyendo las labores propias de la apicultura y meliponicultura;

e) **Miel de abejas:** Se entiende por miel de abejas la sustancia dulce natural producida por abejas obreras a partir del néctar de las plantas o de secreciones de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman y combinan con sustancias específicas propias, y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje;

f) **Meliponicultura:** El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas del género *melípona* orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios;

g) **Nutracéuticos:** Productos de origen natural, en este caso productos apícolas que inciden en la buena salud y nutrición;

h) **Plaguicida Químico de Uso Agrícola (PQUA):** Cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, las especies no deseadas de plantas o animales que causan perjuicio o que interfiere de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y productos de madera. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse en el crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes y a las sustancias o mezclas de sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de las cosechas para proteger el producto contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte. Este término no incluye los agentes biológicos para el control de plagas (los agentes bioquímicos y los agentes microbianos);

i) **Polinización:** Proceso relacionado con la dispersión de polen en el ciclo de vida de las plantas con flores. Consiste en el transporte del grano de polen hasta el estigma de una flor de la misma especie. Esta transferencia generalmente requiere un vector de polen, el cual puede ser un agente abiótico como el viento o el agua, o un agente biótico, es decir, un polinizador;

j) **Polinizadores:** Para efectos de la presente ley, los polinizadores son agentes bióticos silvestres o de cría que fungen como vector animal y se encargan de facilitar el proceso de polinización a través del transporte del polen al estigma de las flores, el cual concluye con la fertilización de la planta y su reproducción;

k) **Productos de abejas:** Aquellos bienes y servicios generados a partir de la cría de abejas y la apicultura;

l) **Registro de Plaguicida:** Es el proceso técnico - administrativo por el cual la Autoridad Nacional Competente aprueba la utilización y venta de un plaguicida de uso agrícola a nivel nacional;

m) **Sustancia codificada:** Es aquel plaguicida químico de uso agrícola que no cuenta con toda la información toxicológica humana y ambiental acorde con la Normativa Andina y carece de registro internacional.

Artículo 3°. *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores, (CNAP).* Créase la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores, como un sistema público intersectorial integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en el fomento de la apicultura y la conservación de los agentes polinizadores contemplados en la presente ley, el cual deberá articularse con la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores y lo dispuesto por el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SINA) creado por la Ley 1876 de 2017 o la norma que lo reemplace o sustituya.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores será coordinada de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias, y sus funciones serán:

1. Generar conocimiento relacionado con la caracterización de las especies de abejas y polinizadores, el servicio ecosistémico de la polinización y los instrumentos tendientes a su conservación.

2. Promover investigaciones que permitan mantener, asegurar y restaurar hábitats saludables para los polinizadores a través de buenas prácticas y de la promoción de la conservación y reforestación de ecosistemas naturales y diversificación de agroecosistemas

3. Diseñar e implementar con las autoridades competentes incentivos para la transferencia de tecnología e innovación con acciones de formación y capacitación del Sistema Nacional de Educación, para fortalecer a los criadores de abejas y apicultores en la generación de capacidades y competencias que permitan optimizar su actividad; al igual promover la divulgación del conocimiento de manera diferencial para diversos sectores de la sociedad para atender emergencias con abejas, evitando afectar a la comunidad y garantizando la supervivencia de las colonias.

4. Implementar acciones de control en los perjuicios sobre poblaciones de abejas y otros polinizadores ocasionados por la inadecuada aplicación de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, o en aquellos casos donde incluso bajo un estricto cumplimiento en las labores de aplicación, aspersión y buenas prácticas agrícolas, se registre envenenamiento y muerte de los polinizadores de los que trata la presente ley; al igual que desarrollar con las entidades e instituciones competentes, los

estudios e investigaciones de los efectos nocivos de la industria agroquímica sobre las poblaciones de abejas y polinizadores.

5. Desarrollar e implementar instrumentos de gestión para que las autoridades municipales incluyan en sus planes de ordenamiento territorial, instrumentos y mecanismos de protección y conservación de polinizadores.

6. Articular las acciones necesarias para la realización del Censo Nacional Apícola. El periodo de actualización será definido por la Comisión de acuerdo a los parámetros técnicos de la actividad apícola.

7. Formular los protocolos de atención a apicultores ante eventos de envenenamiento y mortandad de abejas que sean puestos en su conocimiento, a través de una línea de atención para dicho fin y reglamentar el funcionamiento de dicho canal de comunicación.

8. Fomentar el servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y el desarrollo de incentivos para los apicultores y criadores de abejas por el servicio ambiental de polinización, que contribuyen al mejoramiento de la productividad y competitividad del país.

9. Las demás que defina la Comisión en el marco de sus actividades.

Artículo 4°. *Integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores.*

La Comisión Nacional para el desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores (CNAP) estará conformada así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Viceministro delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Viceministro delegado.

3. El Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o su delegado.

4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su Viceministro delegado.

5. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o un Subgerente Nacional delegado.

6. Al Director General del Instituto Alexander von Humboldt o su delegado.

7. Un representante de los criadores de abejas y apicultores, que será elegido según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.

8. Un representante del sector agropecuario, escogido a través de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que tengan vínculos con la producción de abejas.

Parágrafo 1°. Los miembros de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de

Abejas y Protección de los Polinizadores (CNAP) se reunirán al menos una vez cada seis (6) meses, y podrán invitar a sus sesiones a distintos actores, públicos y privados, cuando lo consideren pertinente.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores determinará quién ejercerá la secretaría técnica y sus funciones.

## CAPÍTULO II

### De la protección y defensa de las abejas y los polinizadores

Artículo 5°. *Gestión del riesgo por presencia de abejas y polinizadores.* Para efectos de proteger, preservar y amparar a los polinizadores y las abejas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos de polinizadores y enjambres de abejas.

Las acciones, planes y estrategias de que se formulen en la guía de manejo protección, conservación y amparo de los polinizadores y las abejas, deberán armonizarse, articularse y hacer parte integral de las diversas instancias de orientación y coordinación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 1°. La guía para el manejo, preservación y amparo deberá contener los lineamientos para el correcto proceso de reconocimiento, manejo y reducción del riesgo de la presencia de abejas y otros polinizadores en áreas diferentes a su hábitat natural.

Parágrafo 2°. La guía para el manejo, preservación y amparo de abejas y polinizadores, deberá contener las metodologías con los tratamientos diferenciados para áreas urbanas y rurales.

Parágrafo 3°. En la guía deberá estar los lineamientos y disposiciones relativas a las acciones que deberán ejecutar las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de incidentes y emergencias reaccionadas a la presencia de abejas y polinizadores.

Artículo 6°. *Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores.* Créase la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores, como parte integral de la CNAP que estará dirigida a incorporar la gestión y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura, regulación del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y conservación de los agentes polinizadores de los que trata la presente ley, con el fin de implementar un adecuado control a la utilización de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola y el manejo y control de factores que afectan la salud de las abejas como la presencia de enfermedades, plagas o parásitos, pérdida de hábitat, malnutrición, deforestación y cambio climático.

Parágrafo 1°. Los programas, proyectos y demás acciones emanadas de la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores, deberán contemplar estrategias de manejo para la protección y conservación de los agentes polinizadores que se localicen en áreas urbanas del territorio nacional.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá coordinar la implementación de la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores.

Artículo 7°. *La polinización es un servicio ecosistémico protegido en forma prevalente por la ley.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará estudios técnicos periódicos para estimar el estado de la polinización en el país, su importancia ambiental y económica y los factores que amenazan a los polinizadores. Los resultados de dichos estudios deberán ser presentados al Congreso de la República dentro del mes siguientes a cada inicio de legislatura y serán publicados en la página web del Ministerio.

Parágrafo. Las instituciones y/o profesionales contratados para la elaboración de los estudios técnicos periódicos del estado de polinización, deberán acreditar la idoneidad técnica, trayectoria y experiencia en los términos que para el efecto reglamente la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de abejas y Protección de los Polinizadores (CNAP).

Artículo 8°. *Incentivos para la conservación de polinizadores.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará incentivos económicos y de fomento para el establecimiento de áreas que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas y polinizadores, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.

Parágrafo. Los términos y características de los incentivos económicos y de fomento, las condiciones de acceso y acreditación de requisitos para ser beneficiario, serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 9°. *De la producción agropecuaria.* En los suelos destinados a actividades agropecuarias, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de manera conjunta con la Autoridad Nacional Competente de llevar el Registro y Control de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, deberán realizar un efectivo registro y control de Buenas Prácticas Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, así como la certificación de buenas prácticas apícolas y protección a polinizadores.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispondrá de los instrumentos y mecanismos para que los productores agropecuarios que requieran la certificación de Buenas Prácticas Apícolas y

Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, puedan acceder a esa acreditación. De igual manera, los apicultores que requieran la certificación en buenas prácticas apícolas tendrán acceso a los mismos instrumentos que para el efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 1°. En las zonas de producción agropecuaria se prohíbe la importación, uso, aplicación y aspersión de sustancias codificadas y de insumos agroquímicos que no cuenten con su respectivo registro de plaguicida. Quienes incurran en esta falta, serán sujetos de las sanciones penales, administrativas y civiles a las que haya lugar.

Parágrafo 2°. En el evento de encontrarse un caso con suficiente evidencia científica y concluyente que demuestre el envenenamiento o muerte de abejas y polinizadores por la acción de determinados Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola debidamente registrados ante la Autoridad Nacional Competente, esta como medida cautelar y en atención al principio de precaución, suspenderá el uso y comercialización de dicho plaguicida en el territorio nacional. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), bien sea a solicitud de parte o de oficio, adelantará el trámite correspondiente de seguimiento y control contemplado en el Dictamen Técnico Ambiental (DTA).

Artículo 10. Ante la denuncia de un caso de envenenamiento y/o mortandad de abejas, de manera coordinada la ANLA y el ICA, previa cadena de custodia, orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico en un término perentorio de (3) tres meses para determinar los factores químicos y agentes biológicos que causaron la afectación, adoptar medidas y reportar el caso a las autoridades ambientales correspondientes.

Parágrafo 1°. Los funcionarios de las autoridades competentes que omitan este encargo incurrirán en falta grave y le serán atribuibles las sanciones estipuladas en la ley y el reglamento a que haya lugar.

Parágrafo 2°. Estos eventos serán puestos en conocimiento de la CNAP a través de la línea de atención mencionada en el numeral 7 del artículo 3° de la presente ley.

### CAPÍTULO III

#### **Fomento y desarrollo de la cría de abejas y la apicultura**

Artículo 11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas y vinculadas, implementará políticas, programas y proyectos tendientes a:

1. Implementar un Registro Nacional de Apicultores, en cabeza del ICA para el registro de apiarios y criadores de abejas, así como guías

de movilización para el transporte de abejas en el territorio nacional.

2. Fomentar la producción en términos de mayor número de colmenas y mejores rendimientos de colmena al año.

3. Desarrollar programas tendientes a fortalecer la sanidad de las abejas y la inocuidad de los productos de la colmena.

4. Facilitar y promover servicios de asistencia técnica y fortalecer créditos de fomento enfocados al sector apícola.

5. Adelantar procesos de divulgación y estímulo de proyectos agropecuarios enfocados en producción limpia y que sean compatibles con el renglón apícola y la cría de abejas.

6. Fortalecer relaciones y alianzas entre el sector apícola y asegurador para promover esquemas de aseguramiento contra incendios, hurto y daños a terceros en el sector apícola.

7. Facilitar y promover entre las diferentes entidades competentes alianzas para contribuir a la financiación de apoyos dirigidos a apicultores y criadores de abejas afectados en su actividad por desastres naturales.

8. Promover en cabeza de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Agrosavia y los otros actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación, la generación de conocimiento en programas de selección y mejoramiento genético, tecnología de la producción, profilaxis y control de enfermedades de las abejas, economía y organización de los apiarios, tecnología del procesamiento de productos apícolas, divulgación de la información científico-técnica y su aplicación, capacitación en Buenas Prácticas Apícolas y emprendimiento en sector de las abejas y la apicultura.

9. Fortalecer relaciones y alianzas entre los actores públicos y privados del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación, con el objeto de implementar programas de ciencia, tecnología e innovación para el fortalecimiento de la producción, transformación y comercialización de los productos de las abejas, bajo un enfoque de investigación-acción participativa donde el productor sea el factor principal en el proceso.

10. Fomentar la apicultura y la cría de abejas como un componente importante de la agricultura familiar.

11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará el programa de compensación económica por muerte de abejas por contaminación ambiental no intencionada.

Los niveles de compensación del daño emergente, condiciones que verifiquen el carácter fortuito de la contaminación ambiental, mecanismos de acceso al programa por parte del apicultor afectado y los criterios de participación, serán definidos por el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.

12. Las demás que defina la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Apicultura, Cría de Abejas y Protección de los Polinizadores (CNAP), en el marco de sus actividades.

#### CAPÍTULO IV

##### **De la calidad y comercialización de productos y servicios de las abejas**

Artículo 12. Es responsabilidad de todos los apicultores y criadores de abejas del país, fomentar las Buenas Prácticas Apícolas y cosechar y manipular sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.

Artículo 13. La CNAP incentivará y propenderá por el desarrollo de:

1. Campañas, ferias y eventos para incentivar el consumo de productos de las abejas y para la sensibilización e información a la comunidad acerca de la importancia de las abejas y la protección de otros polinizadores en la agricultura, el aseguramiento de la soberanía alimentaria y los ecosistemas.

2. La inclusión de productos de las abejas en el menú de compras estatales, para el consumo en escuelas, asilos, batallones y otras instituciones públicas, a través de las agremiaciones regionales vigentes legalmente registradas

3. Programas transversales al sector agropecuario para mejorar la infraestructura actual de cosecha y aprovechamiento de los productos de las abejas.

Artículo 14. Siendo el consumo y distribución de mieles adulteradas un problema de Salud pública, el Estado garantizará los recursos y gestiones para que la Superintendencia de Industria y Comercio y el Invima cumplan con sus obligaciones en cuanto a:

1. Aplicar las medidas sancionatorias correspondientes a quienes produzcan, alteren, comercialicen, propicien la falsificación y adulteración de los productos de las abejas, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas.

2. Realizar inspección, vigilancia y control de los reglamentos técnicos de los productos de las abejas y sus derivados utilizados para consumo humano. Así como de los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en la cadena de producción y distribución de los mismos.

Parágrafo. De acuerdo a la definición de Miel de abejas establecida en el literal e) del artículo 2º de la presente ley, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) velará por la protección al consumidor sobre publicidad engañosa en la adquisición de productos edulcorantes que no correspondan a las reales características y propiedades del producto.

Artículo 15. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollarán acciones coordinadas para:

1. Promover el acceso a instrumentos de fomento gubernamentales para las empresas nacionales comercializadoras y de transformación, que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola.

2. Impulsar la incorporación de los productos de las abejas y sus derivados en los programas de mercados verdes.

3. Promover planes y programas de investigación dirigidos a la caracterización de productos de las abejas con denominación de origen generando valor agregado.

4. Fomentar la investigación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutraceuticos.

5. Incentivar la creación de empresas nacionales que brinden el servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios.

#### CAPÍTULO V

##### **De la organización de productores**

Artículo 16. Créase el Registro Nacional de Apicultores, el cual será administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y al cual podrá acceder cualquier persona natural o jurídica, siempre y cuando demuestre que se dedica a la cría de abejas y/o a la apicultura.

Los apicultores que de forma individual u organizados en asociaciones, cooperativas u organizaciones de segundo nivel, se encuentren inscritos en el Registro Nacional, en concordancia con la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura y sus Comités Departamentales, serán interlocutores ante el Gobierno nacional, los entes territoriales y las autoridades de orden nacional, departamental y municipal, para efectos de la aplicación de la presente ley.

Artículo 17. *Los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, velarán porque los apicultores colombianos puedan acceder al Sistema General de Seguridad Social.* De la misma manera dichos Ministerios participarán en las acciones necesarias para garantizar el derecho al trabajo de los apicultores que pierdan sus colmenas por envenenamiento, desastres naturales, hurtos e incendios.

##### **Disposiciones finales**

Artículo 18. *Reglamentación.* La presente ley deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes, en el plazo de un año siguiente a su entrada en vigor, dentro del cual deberá garantizarse la participación social y mecanismos de articulación en los niveles nacional y territorial.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.



Maritza Martínez Aristizábal  
Senadora de la República

Luciano Grisales Londoño  
Representante a la Cámara

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. Objeto y contenido del proyecto de ley

La iniciativa legislativa tiene como principal objetivo la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura y los polinizadores, los cuales siendo animales e insectos útiles a la comunidad, a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en general, se consideran estratégicos para el país y son prioritarios dentro de la política rural y ambiental. En ese sentido crea el Sistema Nacional de Protección de Abejas, Desarrollo de la Apicultura y Polinizadores, el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se entiende como un sistema público intersectorial integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en la conservación de los agentes polinizadores contemplados en la ley y en la producción, distribución y comercialización de los productos de las abejas en el territorio nacional.

El proyecto se estructura en seis capítulos que a lo largo de 19 artículos desarrollan las herramientas, programas y sistemas que se consideran indispensables para la protección y conservación de agentes polinizadores en el territorio nacional.

Los capítulos a saber son:

#### Capítulo I: de la naturaleza, finalidad y propósitos

Artículo 1°. Objeto de la Ley.

Artículo 2°. Definiciones para los efectos de la ley.

Artículo 3°. De la Comisión Nacional para el desarrollo de la Apicultura, cría de abejas y protección de los Polinizadores y sus funciones.

Artículo 4°. Conformación de la CNAP.

#### Capítulo II: de la protección y defensa de los polinizadores

Artículo 5°. De la protección de los polinizadores a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 6°. De la Política Nacional de Conservación de los Polinizadores

Artículo 7°. La polinización como servicio ecosistémico protegido en forma prevalente por la ley.

Artículo 8°. De incentivos para la conservación de los polinizadores.

Artículo 9°. De las producción agropecuaria.

Artículo 10. Denuncias ante casos de envenenamiento de abejas.

#### Capítulo III: Fomento y desarrollo de la cría de abejas y la apicultura

Artículo 11. Responsabilidades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional.

Artículo 12. Compensación económica por muerte de abejas por contaminación ambiental no intencionada.

#### Capítulo IV: de la calidad y comercialización de productos y servicios de las abejas

Artículo 13. Responsabilidades de los apicultores.

Artículo 14. Actividades de la CNAP.

Artículo 15. De la distribución de mieles adulteradas.

Artículo 16. Acciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

#### Capítulo V: de la organización de productores

Artículo 17. Del Registro Nacional de Apicultores (RNA).

Artículo 18. Del acceso al Sistema General de Seguridad Social.

#### Disposiciones finales

Artículo 19. Reglamentación y vigencia

#### II. Justificación de la iniciativa

La relación de co-evolución entre plantas con flor y sus polinizadores, especialmente abejas, existe desde hace 100 millones de años. Los polinizadores juegan un importante papel en la vitalidad de los ecosistemas ya que hacen parte fundamental de las cadenas tróficas y del ciclo de la materia en la medida en que son los agentes que garantizan la reproducción de amplios grupos de plantas encargadas de alimentar a muchas especies estructurantes de bosques, ya sea como dispersores de semillas o recicladores de materias. Igualmente un adecuado servicio de polinización permite la restauración y sostenimiento de coberturas vegetales que son determinantes para regular el ciclo del agua.

Aproximadamente el 80% de todas las especies de plantas con flor son polinizadas por animales, como vertebrados y mamíferos; sin embargo, los principales polinizadores son los insectos. La polinización permite contar con una amplia variedad

de alimentos, principalmente de cultivos hortícolas. De hecho, los polinizadores como las abejas, las aves y los murciélagos inciden sobre el 35% de la producción agrícola mundial, aumentando el rendimiento del 87 de los principales cultivos de todo el mundo, así como de numerosas medicinas de origen vegetal<sup>1</sup>, siendo este un tema de seguridad alimentaria y finalmente una alarma de salud pública.

En Colombia no se ha cuantificado aún el valor de la polinización, sin embargo, es evidente que una pérdida de polinizadores tendrá un impacto negativo en la economía, pues se afectará la productividad de cultivos como aguacates, kiwi, ahuyama, melón, pepinos, tomates, berenjena, calabazo, café, cítricos, nueces y girasol, entre otros. En países como los Estados Unidos, en cambio, ya se tienen cifras acerca de los beneficios económicos, los cuales reportan agregación de más de 15 mil millones de dólares en valor a los cultivos al año, de acuerdo al Memorando para Jefes de Departamento Ejecutivos y Agencias entregado por el Presidente Barack Obama en junio de 2014, donde se busca la creación de una estrategia federal para promover la salud de las abejas y otros polinizadores.

En el entendido de la innegable relevancia de los polinizadores para la vida humana, estos se han visto amenazados por aspectos como el uso indiscriminado e irresponsable de productos altamente tóxicos para cualquier organismo vivo y en general para el ambiente, lo cual obedece en parte a la errónea utilización de las mezclas de diferentes Productos Químicos de Uso Agrícola (PQUA) como insecticidas, herbicidas, acaricidas entre otros, aplicadas en altas dosis.

Existen otros factores que amenazan a los polinizadores como el cambio climático, deforestación, escasa o nula renovación de bosques que a su vez conlleva a la pérdida de la flora, así como la falta de sombrío y menor presencia de la cobertura vegetal en los campos causando erosión y la desaparición de las cuencas hídricas. Otra grave y no menos importante amenaza es la minería.

No obstante, la innegable importancia de los polinizadores, en la presente iniciativa se busca priorizar al renglón apícola y cría de abejas, en el entendido que son el mejor y mayor polinizador de plantas y responsables de una gran variedad de alimentos, tanto así, que se registran beneficios en la producción agrícola de incrementar en niveles que oscilan del 30% hasta en un 100% la producción entre otros productos de café, aguacate, limón, tomate, melón, uva, naranja, durazno, manzana y muchos más<sup>2</sup>:

*“En el reino animal los insectos son los agentes polinizadores más eficientes, y entre ellos sobresalen la abeja y en especial Apis Mellifera, ya que posee*

*un elevado número de individuos por unidad de área (en promedio unos 50.000), de los cuales el 50% sale en búsqueda de alimento depositado en las flores (polen y el néctar) y lo llevan a sus colmenas. Esta actividad se denomina “pecoreo”. Así la abeja realiza en promedio 15 viajes de pecoreo durante el día, y en cada uno de ellos visita unas 40 flores, lo que equivale a 15 millones de flores visitadas por una colonia en un día”.*

Igualmente, es pertinente señalar que las abejas además de cumplir su función como agente polinizador, es el único insecto capaz de ofrecer de manera directa excelentes productos alimenticios naturales y medicinales como la miel, el polen, la jalea real, los propóleos, la cera, la apitoxina, etc.

**III. Antecedentes legislativos**

Es preciso recordar que no es la primera vez que la formulación protección a los polinizadores y abejas es tratada por el Congreso de la República dada la relevancia de estos agentes en la producción de alimentos y equilibrio de ecosistemas.

A modo de resumen se destacan algunas de esas iniciativas:

Número	Título	Autores
273 de 2006 Cámara	Por medio de la cual se reglamenta la actividad apícola en Colombia.	Representante a la Cámara Sandra Velásquez Salcedo.
167 de 2017 Cámara	Por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Representantes a la Cámara Luis Eduardo Díaz Granados, Carlos Abraham Jiménez López, Carlos Julio Bonilla Soto, José Edilberto Caicedo Sastoque, Cristóbal Rodríguez Hernández, Lucy Contento Sanz, Didier Burgos Ramírez, entre otros.
145 de 2017 Cámara	Por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones	Representantes a la Cámara Víctor Correa Vélez, Luis Évelis Andrade, Jorge Iván Ospina, Angélica Lozano Correa, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Claudia López Hernández, entre otros.
55 de 2018 Cámara	Por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Representantes a la Cámara Angélica Lozano Correa, Juanita María Goebertus, Juan Luis Castro Córdoba, Inti Asprilla Reyes, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz, Sandra Liliana Ortiz, entre otros.

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/biodiversity/componentes/polinizadores/es/>

<sup>2</sup> Manual Técnico de Apicultura Abeja (Apis Mellifera) Corpoica, Página 85.



Número	Título	Autores
251 de 2018 Senado/196 de 2017 Cámara	Por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Representante a la Cámara Dídier Burgos Ramírez.

El Proyecto de ley número 251 de 2018 Senado, 196 de 2017 Cámara, presentado por el Representante Dídier Burgos Ramírez ha sido el que mayor avance registró surtiendo 3 de los 4 debates que demanda el tránsito por el legislativo y sobre el cual se dio una amplia deliberación en reuniones entre colectivos ambientales, gremios productivos y apícolas, la institucionalidad y congresistas, donde merece especial reconocimiento el foro realizado el 19 de septiembre de 2018 con ocasión del primer debate en Senado al interior de la Comisión Quinta.

A continuación se registran los principales aportes de los participantes de este foro:

#### Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

El principal cuestionamiento de la cartera de Hacienda en el proyecto de ley se fundó en la inconstitucionalidad de varios elementos que integran el proyecto de ley como el establecimiento de auxilios, apoyos directos y subvenciones a particulares, en este caso, la disposición de incentivos para los apicultores y empresas comercializadoras y de transformación de productos apícolas.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) destaca que se estaría obviando parámetros constitucionales consagrados en los artículos 136 -numeral 4- y 355 Superior, que de manera expresa señalan la prohibición que tiene el Congreso o alguna de sus Cámaras de decretar en favor de terceros la entrega de auxilios u otro tipo de rogaciones, además, indica que es el Gobierno en cualquiera de sus niveles -nacional, departamental, distrital o municipal-, quien tiene la competencia para celebrar con cargo a sus propios presupuestos contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y con reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público.

Un elemento que consolida el concepto negativo del MHCP sobre la iniciativa, refiere del impacto fiscal incuantificable que representaría la creación del Registro Nacional de Apicultores, impulsar programas de capacitación e investigación, crear programas de formación en los niveles técnico, tecnológico, profesional y posgrado, establecer becas para la profesionalización del productor agrario y demás elementos con reconocidos cargos presupuestales.

#### Ministerio de Educación Nacional

El MEN se abstuvo de emitir concepto favorable al proyecto de ley al fundar sus objeciones en los siguientes aspectos:

- Quebrantamiento de la Autonomía Universitaria de las Instituciones de Educación Superior, en razón a lo dispuesto por los artículos 10 -numeral 7- y 21 al prever la implementación de programas con enfoque de protección de polinizadores, la cátedra de apicultura en las entidades de formación profesional y la intervención gubernamental en actividades formativas de Instituciones de Educación Superior (IES) que puedan afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

- Vicio de constitucionalidad por afectar lo previsto en el artículo 69 de la Carta Política, ya que el legislador podría estar interfiriendo en asuntos propios de las IES.

- Costo fiscal de la iniciativa en aspectos tan específicos como las becas e incentivos a apicultores, donde tales disposiciones contrarían lo previsto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esto es la compatibilidad de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o contemple beneficios tributarios, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

#### Instituto Colombiano Agropecuario

Emitió precisiones de carácter técnico sobre el espectro de abejas y polinizadores que se cobijarían con el proyecto de ley y sugiere una serie de cambios en el artículo 2° -definiciones-, artículo 3° sobre la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículo 5° sobre la promoción, conservación y aumento de los polinizadores, artículo 7° sobre el control de las moléculas tóxicas que afectan a los polinizadores, entre otros aspectos.

El núcleo duro de los aportes del ICA, se encaminan sobre la prohibición de los PQUA y la fijación de dosis máximas -que ya se encuentran contempladas en el Dictamen Técnico Ambiental (DTA) y, la certificación de Buenas Prácticas Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano. Estos elementos se consideran fundamentales para ajustar el texto propuesto para ser discutido ante la Comisión Quintal del Senado, toda vez que es urgente conciliar el renglón apícola y el sector agropecuario y se encuentran registros de casos de éxito a nivel global<sup>1</sup> y nacional<sup>2</sup> de establecimiento de colmenas y asentamiento de polinizadores en cultivos agropecuarios comerciales que si bien hacen uso de los PQUA, mantienen un estricto manejo en las aplicaciones y dosis que el profesional en agronomía les formula y, que en muchos casos, contribuye al incremento en los rendimientos de sus cultivos.

<sup>1</sup> <https://www.nytimes.com/2018/08/21/science/ bees-pollination-farming.html>

<sup>2</sup> Castro Mercado Lizeth. Situación actual y perspectivas de la producción apícola en la Altillanura del Departamento del Vichada. Universidad Nacional de Colombia, 2016.

### **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales**

Se pronunció sobre 4 aspectos a saber:

- Inaplicabilidad del principio de precaución para sustentar la prohibición de los PQUA, en razón a que previo a la obtención del Registro Nacional y la importación del producto, es indispensable el trámite del Dictamen Técnico Ambiental (DTA) por parte de la ANLA, en el cual se realiza la evaluación de riesgo ambiental desde el componente biótico y abiótico con el cual se logra establecer el riesgo potencial sobre dichos componentes por el uso del plaguicida.
- La improcedencia de endilgar a la ANLA la facultad de negar el registro de PQUA que sean letales para las abejas, toda vez que esa responsabilidad recae en el ICA, quien es la Autoridad Nacional Competente para autorizar el uso de determinado producto mediante el otorgamiento del Registro Nacional.
- Imprecisión en la definición de los plaguicidas susceptibles a prohibirse por considerarse letales para las abejas y polinizadores.
- No señalamiento de PQUA que son letales para los polinizadores y que a su vez sean objeto del procedimiento sancionatorio ambiental.

### **Fedeabejas**

Planteó el cambio de título del proyecto para dar más énfasis a las abejas por encima de otros polinizadores, al ser las primeras, los agentes más eficientes para dicha labor. Además, señalan la importancia de incluir otros elementos en la iniciativa como importación de medicamentos para control de enfermedades, desarrollo de centros de producción de reinas con genética adecuada para las condiciones del país, mejoramiento genético, entre otros aspectos de índole tributario para el fomento de la actividad apícola.

### **Fenapicol**

Sugirió abordar algunos elementos para el desarrollo sostenible del sector apícola colombiano, como: disminución de riesgos sanitarios sectoriales, existencia de un centro de investigación apícola, consolidación de estadísticas, innovación sectorial, acceso a nuevos mercados y prevención, vigilancia y control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos.

### **Sociedad de Agricultores de Colombia**

Planteó la inconveniencia de establecer la prohibición en los PQUA habida cuenta de la innegable importancia de dichos insumos en el rubro denominado protección al cultivo, que se traduce en el control de plagas y enfermedades que hacen los agricultores a fin de garantizar la existencia y rendimientos de sus cultivos e inversiones con las connotadas consecuencias de índole social en

materia de empleo rural y oferta agroalimentaria para todos los colombianos.

Aunado a lo anterior, el gremio profundiza en la ingente necesidad de poner en marcha el uso adecuado y técnico de PQUA, que se instrumentaliza en la Buenas Prácticas Agrícolas y Apícolas, que de ser implementadas correctamente no generan efectos lesivos a la producción apícola y demás polinizadores.

Lo anterior, adquiere una especial relevancia si se tiene en cuenta que los productos agrícolas representan el 57% del PIB agropecuario nacional y una restricción en PQUA implica un retroceso en términos tecnológicos para los agricultores al utilizar técnicas y productos menos efectivas y que demandan mayor cantidad aplicaciones y volúmenes de agua, como los carbamatos, organofosforados y piretroides.

*Grosso modo* reconoce y acompaña la iniciativa de proteger a abejas y polinizadores por la vía de la coexistencia de los sectores apícola y agropecuario, mediante la implementación de BPA, control y seguimiento al uso de los PQUA y adopción de mecanismos complementarios en el manejo de los cultivos.

### **Fedepalma**

Señalaron del registro de evidencia en otros países sobre la afectación en las abejas por el uso indiscriminados de insecticidas y, que aunque la palma de aceite no hace uso de dichos insectos en sus labores, si acude a otros polinizadores que pueden verse afectados por igual.

Relievan la inviabilidad práctica de establecer las zonas libres de agroquímicos y sugieren el uso racional y justificado de PQUA o estrategias de Manejo Integrado de Plagas, MIP.

### **Federación Nacional de Cacaoteros**

Sugirieron incluir entre otros elementos, los siguientes: regular el servicio de polinización en cultivos empresariales, reglamentar espacios de hábitat natural para la conservación y reproducción, monitoreo rural de calidad del ambiente, programas de divulgación y educación, inclusión de la academia e industria en el Sistema Nacional Apícola y ampliar los servicios de sanidad y control de polinizadores a otros agentes como aves, murciélagos, entre otros.

### **Cámara Procultivos de la ANDI**

Plantearon la premisa que la agricultura y la apicultura son sectores complementarios generándose serios conflictos por la declaratoria de interés nacional del sector apícola sobre el agropecuario. Otra inquietud refiere de la creación de la figura de zonas libres de agroquímicos en razón a la naturaleza móvil de los apiarios y de

cómo se realizaría la declaratoria de esas áreas y las implicaciones prácticas en la conformación de ese instrumento en las cercanías de un cultivo de café, aguacate, arroz, y/o frutos cítricos, entre otros, ya que dichos cultivos requieren instrumentos para el control de plagas, que les garantice a los agricultores proteger sus cosechas de los insectos. Por lo tanto, genera preocupación una medida que pueda interpretarse bien sea como una restricción al uso productivo de tierras agrícolas, o como una restricción para que los agricultores accedan a insumos para el control de plagas.


Adicionalmente, refirieron objeciones a las limitaciones al uso de agroquímicos fundamentándose en el principio de precaución (artículo 11 del proyecto de ley), al considerar que tanto las tecnologías como los insumos para el campo deben controlarse a partir de la evaluación del riesgo, y a través de las entidades técnicas de evaluación, como lo son: la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto Colombiano Agrícola (ICA).


#### Bomberos del Valle del Cauca

Señalaron cuestionamientos relacionados con el impacto fiscal de asumir la preservación y no seguir eliminando los nidos y enjambres, toda vez que esa labor de conservación demanda unos instrumentos y equipos de los cuales escasean actualmente.

Además, sugirieron que la captura, estabilización, transporte y entrega de nidos y enjambres a las comunidades rurales se constituyan en una parte integral de sus procesos productivos y fuente de ingresos.

Cordialmente,

  
Maritza Martínez Aristizábal  
Senadora de la República

  
Luciano Grisales Londoño  
Representante a la Cámara

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. \_\_\_\_\_ Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

  
SECRETARIO GENERAL

#### SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 103 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*; honorable Representante *Luciano Grisales Londoño*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Quinta** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Agosto 12 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2019 SENADO

*por la cual se crea un descuento para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

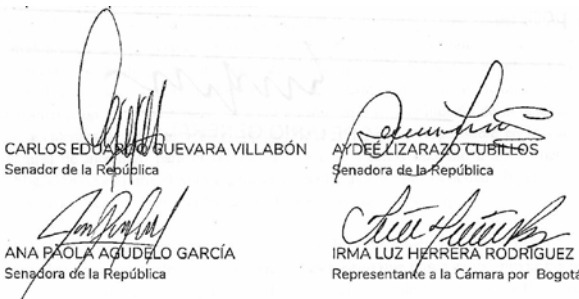
DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Crear un estímulo para disminuir los niveles de siniestralidad vial y promover una cultura de seguridad vial en el territorio nacional, mediante la aplicación de un descuento en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

Artículo 2°. *Descuento en la tarifa del SOAT.* Aplíquese descuento del diez (10%) en la tarifa del SOAT para aquellos vehículos que en el año inmediatamente anterior a la fecha de adquirir la póliza no la hayan afectado. Este descuento no será acumulable.

Parágrafo. En caso de presentarse un accidente de tránsito donde la póliza sea afectada, solo perderá el beneficio quien resulte responsable.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Senador de la República

AYDEE ZIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senadora de la República

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2019 SENADO

*por la cual se crea un descuento para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa legislativa se presenta ante el Honorable Congreso de la República de Colombia, retomando la idea de impulsar una norma que fomente la cultura de seguridad vial mediante la creación de estímulos a comportamientos responsables en el uso de los vehículos automotores, y que ello se vea reflejado en la reducción de la siniestralidad vial. Esta se presentó por la Bancada del Partido Político MIRA en 2010, en el Proyecto de ley número 45 de 2010 o Estatuto para los Motociclistas, en donde se propuso, entre otras medidas, un descuento en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, en adelante SOAT para aquellas personas que no afectarán la póliza de su seguro. En su momento este proyecto tuvo respaldo de diferentes sectores, sin embargo, no se logró convertirse en ley debido a los tiempos en el tránsito de la legislatura. Desde entonces, han hecho curso iniciativas legislativas que han tratado de ubicar en la agenda pública la importancia de un comportamiento responsable en las vías, pero dado el preocupante panorama de siniestralidad vial que ha llevado a considerar a los accidentes de tránsito como un asunto de salud pública, de nuevo se radica esta propuesta en favor de los colombianos.

En esta oportunidad, la aplicación del descuento en la tarifa del SOAT se condiciona a la no afectación o uso del seguro en el año inmediatamente anterior y al momento de adquirir la póliza, es un descuento no acumulable en el tiempo y aplicable a todos los

vehículos automotores. Esta propuesta se realiza bajo la consideración de la existencia de una relación entre la disminución de la ocurrencia de accidentes de tránsito y un comportamiento diligente y responsable en la vía; se plantea de incentivo para el bolsillo de los colombianos que año a año tienen la obligación de adquirir el SOAT para su vehículo, quienes por su actuar diligente en la prevención de siniestros no afectaron o hicieron uso de este seguro.

Es importante mencionar que esta medida no afecta de forma negativa el recaudo por concepto de la póliza, pues antes bien lo que busca es incentivar buenos comportamientos en la vía, y con ello la ocurrencia de siniestros en menor frecuencia y severidad, lo que se traduciría en menos costos para quien asegura; y menor costo para quien lo adquiere. Cabe adicionar que, esto es coherente con el criterio de suficiencia de los recursos del SOAT, que aplica la Superfinanciera de forma periódica en aras de tener los recursos suficientes para dar respuesta al número de accidentes de tránsito y los costos asociados a la atención de los lesionados<sup>1</sup>.

Por otra parte, es preciso resaltar que este proyecto de ley tiene el potencial de motivar la adquisición de este seguro, pues Según cifras del Runt y Fasecolda, a nivel nacional la evasión en la adquisición del SOAT es cercana al 45%, y solo siete de las 32 regiones se encuentran por debajo de este promedio<sup>2</sup>. Y pese a esta cifra, el número de automotores que adquirieron la póliza entre los años 2015 a 2017 tiene un promedio cercano a los 8 millones de vehículos<sup>3</sup>, y a ello se añade que en 2018 se logró recaudar 2.13 billones por concepto de SOAT y en el último año se registró que los desembolsos anuales por la atención de víctimas de accidentes de tránsito, en adición a las reservas constituidas por siniestros reportados pendientes de pago constituyeron alrededor de 1,49 billones de pesos; este es el monto al cual se le apunta a reducir, teniendo en cuenta que más de la mitad del recaudo se va en el pago de siniestros de víctimas de accidentes de tránsito.

El riesgo de tal evasión es inminente, debido a que Colombia se presenta un panorama de alta siniestralidad vial. Según cifras presentadas por el boletín estadístico de la Agencia Nacional de Seguridad Vial que abarcan el espacio temporal de enero - junio desde el 2017 hasta el 2019, en lo corrido del año 2019, 3.024<sup>4</sup> personas han fallecido, mientras 15.382 han resultado lesionadas

<sup>1</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/.../20181228abcsoat2019.doc>

<sup>2</sup> <https://www.larepublica.co/finanzas/por-cada-10-vehiculos-que-hay-registrados-cinco-son-evasores-del-soat-2885044>

<sup>3</sup> Fasecolda. (2019). Número de pólizas. <https://fasecolda.com/index.php/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>

<sup>4</sup> [https://ansv.gov.co/observatorio/public/documentos/boletin\\_mensual\\_nacional\\_junio.pdf](https://ansv.gov.co/observatorio/public/documentos/boletin_mensual_nacional_junio.pdf)

en siniestros viales; es importante destacar que el 81,27% de las defunciones que se han presentado hasta junio de este año, sucedieron en el género masculino, y donde se presenta mayor número de decesos es el rango de edad 20-25 años; este mismo patrón se repite en el caso de los lesionados en accidentes de tránsito, encontrando que los usuarios de motos representaron la mayor proporción de los eventos presentados en el 2019 tanto en fallecidos con un 47% como en lesionados con 56,16%, asimismo, el boletín permite inferir que los meses donde se presenta mayor número de fallecidos corresponde a los periodos de temporada vacacional.

### **Incentivos por buena conducta: una forma de promover la cultura de seguridad vial**

Se ha considerado que los incentivos tienen la capacidad de influenciar el comportamiento, se basa en un principio según el cual si se quiere establecer un comportamiento en determinadas personas, grupos, u organizaciones, se tiene una alternativa respecto de imponer sanciones, y esta consiste en alinear incentivos de manera adecuada para que las personas adopten las conductas que correspondan con el comportamiento deseado<sup>5</sup>.

El proyecto adopta el principio, y es innovador por establecer una relación entre buen comportamiento y la creación de un estímulo económico para los conductores de vehículos automotores que transitan en el territorio colombiano; así lo señaló el doctor José Stalin Rojas, miembro del Observatorio de Movilidad, Logística y Territorio (OLMT) de la Universidad Nacional de Colombia, quien manifestó que políticas que premian al conductor por buen comportamiento en la vía, han sido excepcionales dentro de la agenda nacional. Y añadió que, si bien se encuentran algunos referentes en Colombia de iniciativas dirigidas a fomentar una cultura de seguridad vial, estas se han impulsado desde el nivel territorial, principalmente en los años setenta, y a nivel del sector privado, en donde compañías han implementado políticas encaminadas a premiar a buenos conductores y sus resultados. De acuerdo al profesor, algunos municipios se han limitado a ofrecer descuentos por pronto pago cuando se cometen infracciones o descuentos sobre los intereses, pero estas experiencias son incentivos ex-post (después de), y lo más conveniente son incentivos ex-ante que promuevan comportamientos orientados a reducir la siniestralidad en la vía.

Así mismo añadió que impactar a sectores como el de los motociclistas con una medida que aliviana sus cargas económicas y que incentiva el buen comportamiento, es una forma de llegar a conductores cuya caracterización socioeconómica se concentra en los estratos uno y dos, y de esa forma la iniciativa es equitativa.

Finalmente, se añade que los accidentes de tránsito son un tema que no se limita estrictamente a los seguros que cubren el riesgo de su ocurrencia, o el recaudo por este concepto, sino que debido a su frecuencia y severidad hoy constituyen un problema de salud pública a nivel mundial, pues se estima que a nivel global alrededor de 1.3 millones de personas pierden la vida y cerca de 50 millones de heridos por percances en las vías<sup>6</sup>. Por lo que, teniendo presente estas realidades, se presenta ante los honorables miembros de esta corporación una propuesta que opta por crear un descuento para conductores ejemplares aplicable a la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

### **REFERENTES NORMATIVOS**

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia corresponde al Estado asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, la paz, en aras de alcanzar un orden político, económico y social justo (artículos 1°, 2°), la solidaridad es uno de sus principios. Con esta filosofía fue creado el SOAT, que además bajo criterios de equidad y sostenibilidad *“buscan atender a los lesionados en accidentes de tránsito, con el fin de garantizar la atención oportuna y procurando preservar la vida del ser humano afectado sin importar su nivel socio-económico”*<sup>7</sup>.

Cabe añadir que el régimen del SOAT involucra al sistema financiero y de Salud, así tiene un desarrollo en la Parte Sexta del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, el cual dispone en su artículo 192 la obligatoriedad de contratación de este seguro como requisito para el tránsito en el territorio nacional de todo vehículo automotor y establece el marco de la función social que debe cumplir, en aras de cumplir objetivos tales como:

*“a) Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;*

*“b) La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;*

*“c) Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y*

<sup>5</sup> <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/incentives-influence-behavior-and-tax-rates-certainly-influence-incentives>

<sup>6</sup> <https://fasecolda.com/index.php/ramos/soat/camara/>

<sup>7</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/.../20181228abcsoat2019.doc>

“d) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones”.

Así también, el artículo 42 de la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, el cual establece que para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro, y hace referencia al Seguro Obligatorio de Tránsito (SOAT).

Por otro lado, la Ley 1438 de 2011 estableció la obligación del Gobierno nacional de reglamentar el Sistema de Reconocimiento y Pago de la atención de las víctimas de accidentes de tránsito (SOAT), disminuyendo los trámites, reduciendo los agentes intervinientes, racionalizando el proceso de pago y generando eficiencia y celeridad en el flujo de los recursos.

**IMPACTO FISCAL**

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que “(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)”. En el caso de la presente norma, no se aplica un beneficio tributario que afecte directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Adicionalmente, la norma en comento ha sido objeto de fallos por parte de la Corte Constitucional, la cual mediante Sentencia C-307 de 2004 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), estableció que esta disposición debe interpretarse en el sentido en que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, no obstante, no crea barreras insalvables en el ejercicio de la función y configuración legislativa.

Por lo expuesto, esta iniciativa cumple con lo exigido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Senador de la República

  
AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS  
Senadora de la República

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senadora de la República

  
IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_ se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 110 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_



SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SECRETARÍA GENERAL**

**Tramitación Leyes**

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 110 de 2019 Senado, por la cual se crea un descuento para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García; honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Sexta** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Agosto 13 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 789 - martes 27 de agosto de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

Proyecto de acto legislativo número 118 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia. .... 1

**PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**

Proyecto de ley estatutaria número 118 de 2019 Senado, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas. .... 10

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 101 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones. .... 16

Proyecto de ley número 103 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 18

Proyecto de ley número 110 de 2019 Senado, por la cual se crea un descuento para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones. .... 27

