



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° 982

Bogotá, D. C., jueves, 3 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2019

Doctor

Jorge Humberto Mantilla Serrano

Secretario General

Cámara de Representantes

Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de ley número 259 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado Secretario:

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones*, proyecto que cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada ley.

Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordial saludo,

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

Juan David Velez
Eduardo Caballero B
Eduardo Caballero B
Página 1 de 20

Twitter: @OscarVillamizar
Facebook: Oscar Villamizar Meneses
Instagram: oscarvillamizar
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual establecen medidas para la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas eficaces, tempranas y oportunas en materia de prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia.

De igual modo garantizar el derecho de las mujeres y hombres a acceder oportunamente a tecnologías médicas pertinentes y medicamentos óptimos dentro de los tiempos establecidos en el tratamiento de esta patología, en el sistema general de seguridad social en salud y dentro del Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) o aquellos incorporados por la Política Pública de Atención Integral en Salud (PAIS), estableciendo las

obligaciones de los diferentes actores del sistema para mejorar la calidad de vida de los pacientes con enfermedad tumoral maligna de la mama.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a:

1. Mujeres y hombres de la población en general susceptibles a ser tamizados.
2. Mujeres y hombres con riesgo de tener cáncer de mama.
3. Mujeres y hombres con diagnóstico de cáncer de mama en cualquier estado.
4. Profesionales de la salud: médicos, enfermeras, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y demás profesionales que intervengan en el proceso de detección temprana, atención integral, seguimiento y rehabilitación de pacientes con diagnóstico de cáncer de mama que incluye desde el primer hasta el cuarto nivel de complejidad.
5. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), los regímenes de excepción, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), y las Empresas Sociales del Estado (ESE).
6. Las Autoridades Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Salud que adoptarán lo pertinente para dar cumplimiento a lo ordenado en la ley.

Artículo 3°. *Regla de interpretación y aplicación.* En la interpretación y aplicación de la presente ley son principios y normas rectoras aquellas contenidas en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la 1751 de 2015 principalmente en la aplicación del principio pro homine, y las reformas al Sistema de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, los derechos y garantías contenidos en tales normas orientan y guían la aplicación prevalente de las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Cáncer de mama.** El cáncer de mama es la proliferación anormal y desordenada de células mamarias malignas que conduce al crecimiento descontrolado de un tumor dentro de la mama, el cual tiene la capacidad de invadir a otros órganos. Se considera como la primera causa de enfermedad y muerte por cáncer entre las mujeres en Colombia, que aparece cada vez en edades más tempranas. También se presenta en menor porcentaje en los hombres.
- b) **Control del cáncer:** Conjunto de actividades que de forma organizada se orientan a disminuir la carga de esta enfermedad en Colombia, mediante la reducción del riesgo

para desarrollar los diferentes tipos de cáncer, la reducción del número de personas que mueren por esta causa y el incremento en la calidad de vida para quienes tienen la enfermedad.

- c) **Métodos de detección Temprana.** Existen dos métodos de detección temprana: 1. La respuesta oportuna de los servicios de salud a los síntomas de un paciente o a los signos clínicos positivos que encuentra un médico en la exploración física, de modo que haya respuesta inmediata para facilitar el diagnóstico y el tratamiento temprano. 2. El cribado, es decir, la aplicación sistemática de pruebas de tamizaje en una población aparentemente asintomática. El objetivo del cribado es detectar a las personas que puedan presentar anomalías indicativas de cáncer (cambios imagenológicos tempranos). El tamizaje es de oportunidad cuando se ofrece la prueba a una paciente en el momento de una consulta por cualquier causa diferente a síntomas mamarios. El tamizaje es poblacional cuando se realizan acciones de demanda inducida amplias, con el fin de que la población contacte a las instituciones de salud y se realice la prueba de tamización. La mamografía es el único método de cribado eficaz en el cáncer de mama. En los países desarrollados que realizan programas efectivos de tamizaje se ha comprobado: descenso de la mortalidad por cáncer de mama, se requieren tratamientos médicos menos agresivos, se logra mejor calidad de vida en las pacientes y además hay un impacto importante en la disminución de costos al sistema de salud.
- d) **Autoexamen de mama.** El autoexamen de mama se convierte en una acción de autocuidado y protección cotidianas que ayuda a las mujeres en la detección temprana del cáncer. El autoexamen no se recomienda como método de tamización único, su promoción debe darse como una forma de autoconocimiento, concientización y cuidado personal.

Artículo 5°. *Día nacional de la detección temprana del cáncer de mama.* Declárese el día diecinueve (19) de octubre como el día nacional de la detección temprana del cáncer de mama en coordinación con la comunidad internacional representada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con el objetivo de crear conciencia y sensibilizar entorno al tema; promover que cada vez más mujeres y hombres accedan a controles y diagnósticos para la detección precoz, diagnóstico, tratamientos oportunos y efectivos, así como a la rehabilitación y los cuidados paliativos.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través de la Comisión de regulación de comunicaciones

o quien haga sus veces, destinará un espacio en horario prime en razón de promover e incentivar la realización del autoexamen de mama y la consulta médica, así como mejorar las opciones de estilo de vida saludable, para la prevención de cáncer de mama.

Artículo 6°. *Programa nacional de detección temprana del cáncer de mama.* Implementétese el programa nacional de detección temprana del cáncer de mama a cargo de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), los regímenes de excepción, las instituciones prestadoras de servicios de salud pública y privada y los entes territoriales, el cual será de carácter obligatorio.

El objetivo de la detección temprana del cáncer de mama, con tamizaje o sin este es hacer un diagnóstico oportuno, en un punto de la enfermedad en que el tratamiento logre el mejor resultado posible.

El programa incluirá por lo menos las siguientes medidas:

- a) Se realizará el examen clínico de la mamá como método estandarizado por médicos debidamente entrenados y certificados para tal fin, a partir de los 30 años de edad y por lo menos una vez al año.
 - b) A todas las mujeres en Colombia al cumplir 40 años, se les realizará como prueba de tamizaje una mamografía. El intervalo de realización será cada dos años hasta cumplir los 50 años y, a partir de esta edad, la mamografía será anual hasta cumplir 70 años. En las pacientes de riesgo intermedio y/o antecedente familiar para cáncer de mama, la primera mamografía se realizará 10 años antes del primer diagnóstico familiar. Para las pacientes con alto riesgo, es decir, con una mutación genética conocida, el tamizaje con mamografía se realizará anual, junto con examen clínico, e incluirá además otras ayudas diagnósticas pertinentes en estos casos como la resonancia magnética de mama.
 - c) Será obligación de las EAPB, los regímenes de excepción y de los Entes Territoriales a través de sus programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad enviar al domicilio de sus afiliadas y/o por mensaje de texto electrónico una orden de mamografía, al cumplir estas los 40 años de edad, para ser realizada en una IPS que haga parte de su red de servicios y que sea la más cercana al lugar de residencia de la usuaria, con base en el resultado de la misma el médico tratante definirá la necesidad adicional o no de una ecografía mamaria. e) Se realizarán jornadas masivas de tamizaje con mamografía en las regiones donde no hay acceso a esta tecnología, mediante unidades móviles debidamente habilitadas, por los
- menos una vez al año con el objetivo de tamizar a toda su población afiliada objeto del programa y, podrán unirse con otros u otras presentes en la región para lograr este objetivo.
- Si la paciente se encuentra laborando, el empleador dará permiso remunerado para la toma del examen de tamizaje. La trabajadora que hubiere gozado de dicho permiso deberá acreditar la realización del estudio en un término no mayor de una semana desde la fecha del procedimiento. Será responsabilidad de la Superintendencia Nacional de Salud la vigilancia de estos procesos para que haya cumplimiento cabal de los mismos.
- d) Las EAPB, los regímenes de excepción y los entes territoriales crearán o implementarán un servicio especial para la atención y el seguimiento de las pacientes, bajo la responsabilidad de médicos generales entrenados o médicos especialistas en medicina familiar, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de todo el proceso de prevención, diagnóstico oportuno, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos, de manera que este sea integral e integrado.
 - e) Se realizarán estudios genéticos (BRCA1, BRCA2 o panel multigénico) a las pacientes que cumplan criterios clínicos determinados por sus especialistas u oncogenetistas. Se debe garantizar en estos grupos de pacientes de alto riesgo, los tamizajes pertinentes y procedimientos reductores de riesgo según la mutación detectada.
 - f) Se garantizará un sistema unificado y actualizado de registro, notificación y consolidación de la información sobre la prevención, morbilidad, mortalidad, pruebas diagnósticas, esquemas de tratamiento y aspectos financieros de la atención y seguimiento a pacientes con cáncer de mama, a cargo del Ministerio de Salud como ente rector del sistema general de seguridad social en salud.
 - g) Se implementarán programas de educación que tendrán como objetivo generar conciencia y sensibilizar a la comunidad en general de la importancia del cuidado de las mamas y de la consulta oportuna al médico. Será responsabilidad de los Ministerios de Educación y de Salud la difusión de estos a través de las redes sociales, medios impresos y programas de televisión y radio que cubran el ámbito nacional, se hará además énfasis de los mismos en los programas de educación sexual que existan en los colegios públicos y privados del país. Resaltando aspectos como la importancia de aprender a realizarse el autoexamen de las mamas desde la adolescencia, consulta inmediata al médico si aparece una señal de alarma para cáncer

de mama, que el diagnóstico oportuno salva miles de vidas y que el pronóstico de un cáncer de mama detectado y tratado a tiempo mejora de manera sustancial la calidad de vida.

Artículo 7°. *Control de calidad en la tamización de cáncer de mama.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, el Organismo Nacional de Acreditación y los entes territoriales certificarán y habilitarán los equipos de mamografía utilizados en los programas de tamizaje para que cumplan los requisitos mínimos con el fin de garantizar un diagnóstico certero, además que los profesionales que los realicen tengan el entrenamiento o reentrenamiento adecuado, y velarán para que en las regiones apartadas del país se disponga de este tipo de tecnologías.

Así mismo, se autoriza al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para financiar el desarrollo de nuevas tecnologías (Inteligencia artificial), así como la investigación clínica que permitan detectar signos tempranos para el cáncer de seno.

Artículo 8°. *Obligatoriedad en el cumplimiento del modelo de atención en salud para el diagnóstico y tratamiento del cáncer de mama.* Hoja de Ruta.

Todos los actores involucrados en la detección, confirmación diagnóstica y tratamiento del cáncer, independientemente de la modalidad tienen la responsabilidad de garantizar la atención oportuna, sin demoras ni barreras de acceso a las y los pacientes. Así mismo, las asociaciones de usuarios, científicas y las organizaciones de la sociedad civil, serán tenidas en cuenta para el diseño del modelo de que trata la presente ley. Para tal fin las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las ESE, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales garantizarán:

- A. La oportunidad de la atención general (tiempo entre la consulta por presencia de síntomas asociados al cáncer de mama hasta el primer tratamiento) no será mayor a los 45 días calendario, así: **La paciente con imagen mamaria anormal** será valorada por el especialista (cirujano oncólogo, mastólogo, ginecólogo, cirujano general, internista o médico familiar entrenado) en un término no mayor a una semana, posteriormente se realizará biopsia en un plazo igual.
- B. En caso de que el reporte de biopsia (informe histopatológico) sea positivo para malignidad se procederá en un plazo máximo de una semana a la realización de las pruebas de inmunohistoquímica (receptores de estrógeno y progesterona; receptor del factor de crecimiento epidérmico humano 2-HER2- y Ki67). El patólogo deberá realizar estas

pruebas sin mediar autorización adicional por parte de la entidad aseguradora, quien asumirá el costo de los mismos. El Ministerio de Salud y Protección Social a través de los entes territoriales certificará la calidad de los laboratorios de patología que realizan estudios para biopsia de mama.

- C. El resultado de las pruebas anteriores será revisado por el especialista en plazo no mayor de una semana y, la intervención por oncología clínica será realizada con el mismo número de días en oportunidad, así como el inicio de neoadyuvancia o la cirugía de ser necesaria.
- D. El tratamiento será integral, secuencial e ininterrumpido, cumpliendo a cabalidad los esquemas prescritos por el médico o grupo de médicos tratantes.
- E. Si se requiere tratamiento por más de una especialidad (cirugía, oncología o radioterapia), el intervalo entre la finalización de uno y el inicio del otro, no podrá ser mayor a 30 días calendario.
- F. Los tratamientos de rehabilitación y cuidados paliativos que sean necesarios serán garantizados de manera oportuna por la EAPB a través de su red de servicios de manera integral. Se garantizará la inclusión de las terapias complementarias que sean necesarias (como terapias físicas, psicológicas, psiquiátricas, nutrición o clínica del dolor, entre otras).
- G. Las pacientes serán informadas de la posibilidad de acceder a cirugías reconstructivas de la mama ya incluidas en el Plan de Beneficios en Salud.
- H. El ente territorial debe garantizar que el paciente con diagnóstico de cáncer de mama, ingrese a la Ruta de Atención Integral diseñada previamente.
- I. Las EAPB deben garantizar que no se traslade al paciente las gestiones administrativas, para esto deben tener gestores en cada municipio.

Parágrafo 1°. Las guías y protocolos de atención en salud se adecuarán y unificarán siguiendo los lineamientos definidos por las sociedades científicas involucradas y el Instituto Nacional de Cancerología.

Parágrafo 2°. El Estado a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará el suministro de los exámenes, medicamentos, insumos, dispositivos médicos y en general de todos los servicios y tecnologías en salud necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama.

Artículo 9°. *Red integral de servicios oncológicos para el tratamiento oportuno del cáncer de mama.* De conformidad con lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015, las Empresas

Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales, deberán disponer de una red integral e integrada de prestación de servicios oncológicos, que estén articulados y coordinados bajo un sistema de referencia y contrarreferencia en el marco de un modelo de atención integral que garantice una atención de calidad, humanizada y oportuna.

Para lograrlo, las redes integrales de servicios oncológicos se organizarán de conformidad y cumplirán con los siguientes lineamientos:

1. Eliminar las barreras de acceso a los pacientes y sus familias.
2. Simplificar los trámites administrativos para los pacientes y sus familias.
3. Garantizar el acceso a todos los servicios que requiere el paciente de ser posible en una misma IPS.
4. Expedir y autorizar de manera integral, por una única vez (dependiendo de la evolución del paciente, conforme al plan que determine el médico tratante) y por la totalidad del tratamiento de todos los servicios requeridos.
5. Garantizar los servicios sociales complementarios en salud, incluyendo el desplazamiento y estadía de las pacientes y un acompañante de las personas que viven en zonas urbanas apartadas o rurales, según lo contempla la Ley 1751 de 2015, artículo 6°, literal c).
6. Desconcentrar los servicios oncológicos del país en donde sea necesario para que haya cobertura y acceso de calidad en todo el territorio nacional al diagnóstico oportuno y la atención integral.

Artículo 10. Inspección, vigilancia y control.

Las funciones de inspección, vigilancia y control de las disposiciones contenidas en la presente ley, estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y de las autoridades territoriales según las normas vigentes quienes garantizarán el cumplimiento de las mismas.

La Superintendencia Nacional de Salud presentará un informe integral anual a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, al Ministerio de Salud, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, entidades que emitirán sus pronunciamientos oficiales sobre el ejercicio de sus funciones y el estado de cumplimiento de la ley por parte las entidades administradoras de planes de Beneficios, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Empresas Sociales del Estado, los regímenes de excepción y las entidades territoriales.

Así mismo, la Superintendencia Nacional de Salud velará por el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.

Artículo 11. Sanciones. Las sanciones al incumplimiento a las órdenes adoptadas en la presente ley serán impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud aplicando integralmente el procedimiento y sanciones previstas en la Ley 1438 de 2011 y en la Ley 1949 de 2019.

Artículo 12. Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación emitirá en el mes de octubre de cada anualidad un informe de vigilancia superior sobre el estado de cumplimiento de lo ordenado en la presente ley e incluirá en su rendición de cuentas anual a la ciudadanía un acápite especial sobre el cumplimiento de la misma.

De igual modo, lo incluirá en el informe sobre el estado de cumplimiento de la presente ley en sus intervenciones ante la Corte Constitucional en la sala de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

Del honorable Congresista,

JUAN DAVID VELTZ
OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

JUAN MANUEL OJEDA
Etelonhentic

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día _____ de _____ del año _____
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____
No. _____ Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito por _____

Correo: oscar.villamizar@camara.gov.co
Calle 10 # 7-50 Capitolio Nacional Oficina 303
Correspondencia: Carrera 7 # 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Tel: (091) 4325300 ext:3361

Twitter: @OscarVillamiz
Facebook: Oscar Villamizar Meneses
Instagram: oscarvillamiz
Bogotá D.C.

Página 8 de 20

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual establecen medidas para la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama y se dictan otras disposiciones

I. OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer medidas eficaces, tempranas y oportunas en materia de prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia.

En este sentido, garantiza el derecho de las mujeres y hombres a realizarse los respectivos exámenes y a recibir todos los servicios y tecnologías pertinentes en el sistema general de seguridad social en salud además de dictar las obligaciones de los diferentes actores del sistema para mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos.

II. MARCO JURÍDICO

En el plano internacional la **Declaración Universal de Derechos Humanos** suscrita por el Estado colombiano, preceptúa en el numeral 1 del artículo 25 preceptúa que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*. (Cursiva y subraya fuera de texto).

De igual forma, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** aprobada mediante la Ley 74 de 1968, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y señala como medida que debe adoptar los estados partes para asegurar la plena efectividad de este derecho: c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (Cursiva y subraya fuera de texto).

Descendiendo al ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, el **Protocolo Adicional de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988)**, aprobado mediante la **Ley 319 de 1996**, establece en el artículo 10 “Derecho a la Salud” en términos de: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad”. e indica que “Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: *b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”*. (Cursiva y subraya fuera de texto).

En el plano constitucional el **artículo 43 de la Constitución Política** preceptúa que: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de

Este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. A partir de esta cláusula superior las mujeres -principales destinatarias del presente proyecto de ley son consideradas como sujetos de especial protección constitucional lo que se traduce en “La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que, si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada. Para garantizar y de manera reforzada, la gran cantidad de derechos en cabeza de la mujer, la misma Constitución y la jurisprudencia constitucional han determinado el uso de acciones afirmativas en cabeza del Estado y todos sus poderes públicos, con el único fin de hacer efectivo y real el derecho de igualdad”.¹

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

En el plano legal existe un conjunto normativo que tiene por objeto consagrar normas que garantizan el derecho a la salud, en ese acumulado se deben considerar, entre otras, la Ley Estatutaria 1751 de 2015 que desarrolla el derecho fundamental a la Salud en los siguientes términos:

“Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las

¹ Corte Constitucional. C-667 de 2006. M. P. Jaime Araújo.

personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado”².

De igual modo, la Ley Estatutaria estipula como obligaciones para respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de la salud, entre otras, las siguientes³:

- a) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema.
- b) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales.
- c) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio.
- d) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población.

En esta línea, la Ley 1384 de 2010, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia, Ley Sandra Ceballos, ordena la creación del sistema de información, a través del establecimiento de los registros nacionales de cáncer en adultos, basado en registros poblacionales y registros institucionales; establece el observatorio de cáncer como parte del sistema de vigilancia en salud pública; consagra la necesidad de captar datos de diversas fuentes, así como efectuar las adaptaciones necesarias al actual Sivigila para la captura, procesamiento, almacenamiento y consulta de la información.

Otro aspecto de la atención integral de este tipo de enfermedades se encuentra en la Ley 1733 de 2014 “Ley Consuelo Devis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida”, como quiera que reglamenta el derecho que tienen las personas con enfermedades en fase terminal, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos que pretende mejorar la calidad de vida.

Dicho sea de paso, el proyecto de ley también encuentra sustento legal en la Ley 715 de 2001,

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en el entendido que tal norma le otorga al Ministerio de Salud y Protección Social la tarea de definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el sistema integral de información en salud y el sistema de vigilancia en salud pública, con la participación de las entidades territoriales.

En el plano reglamentario, las Resoluciones número 4496 de 2012, 2590 de 2012, 4505 de 2012, 1383 de 2013 (Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia), y 1841 de 2013, encierran un conjunto de arreglos institucionales claves para la organización del sistema nacional de información de cáncer y el observatorio nacional de cáncer en Colombia; del sistema integrado en red y el sistema nacional de información para el monitoreo, seguimiento y control de la atención del cáncer en los menores de 18 años; el registro de las actividades de protección específica, detección temprana y la aplicación de las guías de atención integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento.

En este ámbito también es importante reseñar la Resolución 1419 de 2013, por la cual se establecen los parámetros y condiciones para la organización y gestión integral de las unidades funcionales para la atención integral del cáncer y los lineamientos para su monitoreo y evaluación, reglamento que establece las obligaciones para la conformación de la red de prestación de servicios oncológicos y unidades funciones, y fija lineamientos para su monitoreo y evaluación.

En la misma línea la Resolución número 1552 de 2013, por medio de la cual se reglamenta parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones, preceptúa que las Entidades Promotoras de salud EPS de ambos regímenes, directamente o a través de la red que definan, deberán tener agendas abiertas para la asignación de citas de medicina especializada la totalidad de los días hábiles del año.

Resolución número 1442 del 6 de mayo de 2013, por la cual se adoptan las Guías de Práctica Clínica (GPC) para el manejo de las Leucemias y Linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones.

Para terminar, existen documentos técnicos y de política pública en el campo de la salud tales como: los lineamientos sobre movilización social para el control del cáncer, la guía para la comunidad educativa en el marco del control del cáncer y las prioridades para la investigación del cáncer a nivel nacional, los cuales constituyen

² Congreso de la República. Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

³ Ibíd. Artículo 5°.

insumos fundamentales para la elaboración y sustento técnico del presente proyecto de ley.

Resolución número 247 del 4 de febrero de 2014, por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo).

Resolución número 2003 del 28 de mayo del 2014, por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud.

Circular número 4 del 17 de julio de 2014, por la cual se imparten instrucciones respecto de la prestación de servicios de salud de personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.

Resolución número 418 del 14 de febrero de 2014, por la cual se adopta la ruta de atención para niños y niñas con presunción o diagnóstico de leucemia en Colombia.

Resolución número 1868 de 2015, por la cual se establecen los criterios para la conformación de la Red Virtual de las Unidades de Cáncer Infantil (UACAI).

Resolución número 5283 de 2015, por la cual se designan los representantes ante el Consejo Nacional Asesor de Cáncer Infantil.

Resolución número 1441 de 2016, estándares y criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de Salud.

Resolución 1477 de 2016, habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil.

Resolución número 6411 del 26 de diciembre de 2016, por la cual se define, aclara y actualiza el Plan de Beneficios en Salud (PBS).

Resolución número 3202 de julio 25 de 2016, por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las RIAS y se adopta un grupo de rutas.

Resolución número 256 de 2016, por la cual se dictan disposiciones en relación al Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo.

Resolución 3280 de 2018, por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] Se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto.

III. CONTEXTO

INCIDENCIA Y PREVALENCIA DEL CÁNCER DE MAMA

De acuerdo con el Ministerio de Salud, ente rector de la política pública en salud en Colombia, “el cáncer de mama se considera la primera causa de

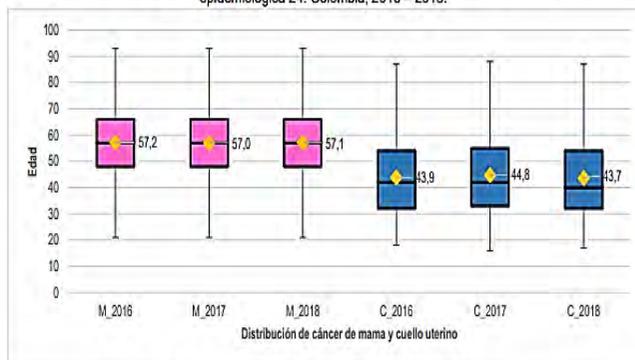
enfermedad y muerte entre las mujeres colombianas”. En el mismo sentido, en el plano internacional, “la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer reporta en sus publicaciones, al cáncer de mama como uno de los más diagnosticados a nivel mundial, siendo la primera causa de muerte por cáncer en las mujeres”⁴.

Según el informe de evento cáncer de mama y cuello uterino en Colombia, presentado por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud:

“Hasta semana epidemiológica 24 del 2018, se notificaron 4.548 casos confirmados de los dos tipos de cánceres; posterior al tratamiento de los datos y depuración, se retiraron 283 registros, resultando 4.265 casos; también se realizó tratamiento de los datos y depuración con la notificación realizada durante los años 2016 y 2017 y se extrajeron 226 registros que fueron notificados en los años anteriores, quedando 4.039 casos. Durante la vigilancia epidemiológica 2016-2018, la edad promedio para cáncer de mama fue de 57 años; la mitad de la población se distribuyó entre 48 y 66 años durante los tres años; para cuello uterino, el promedio fue 44 años; el 50% de la población notificada, se encontró entre 33 a 55 años. Hasta semana 24, en el año 2016 se notificaron 770 casos, en el año 2017 se notificaron 1.753 casos y para año 2018 fueron 2.311 casos confirmados; el promedio de casos notificados en los tres años fue 32, 73 y 96 respectivamente”⁵.

Como bien puede notarse con la referencia anterior y los gráficos que a continuación se muestran, el número de casos de cáncer de mama mantiene un crecimiento sostenido en el país desde el año 2016 hasta el 2018 y según el mismo estudio, “en las variables sociodemográficas se evidenció que la mayor cantidad de los casos notificados se ubicaron en el área urbana, lo cual es acorde con los cambios de distribución espacial presentados desde el siglo pasado, donde la mayoría de la población colombiana se encuentra en zonas urbanas” (Instituto Nacional de Salud).

Gráfico 1. Distribución de la edad en los casos notificados de cáncer de mama y cuello uterino hasta semana epidemiológica 24. Colombia, 2016 – 2018.

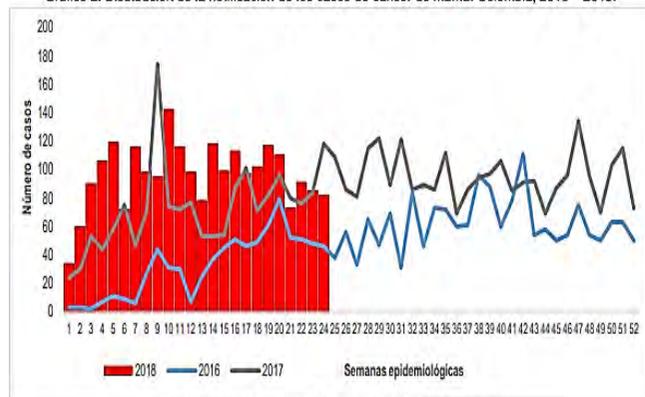


Fuente: Instituto Nacional de Salud - Siviglia, 2016 – 2018.

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Instituto Nacional de Salud. INFORME DE EVENTO CÁNCER DE MAMA Y CUELLO UTERINO. COLOMBIA, PRIMER SEMESTRE 2018.

⁵ Ibíd.

Gráfico 2. Distribución de la notificación de los casos de cáncer de mama. Colombia, 2016 – 2018.



Fuente: Instituto Nacional de Salud - Sivigila, 2016 – 2018.

De otro lado, se calcula que para 2030, podrían superarse las cifras actuales hasta en un 65%, con 66.000 muertes y 224.000 nuevos casos al año, de los cuales al menos un 17% se diagnosticará ya en etapas avanzadas y otro 30% evolucionará a estadios metastásicos tras un primer tratamiento⁶.

Más aún, en América Latina, la incidencia regional es de 47,2 defunciones por cada 100.000 mujeres, aunque en países del cono sur, principalmente Argentina y Uruguay, la tasa sube a 71,2 y 69,7 muertes por 100.000, respectivamente⁷. Y según la Organización Mundial de la Salud, cada 30 segundos se diagnostica un caso de cáncer de mama en algún lugar del mundo.

Volviendo al plano colombiano, en el año 2017 fueron reportadas un total de 50.887 mujeres con cáncer de mama. En ese año se reportaron 4.627 nuevos casos, de los cuales 227 (5%) correspondieron a carcinoma in situ y 4.400 (95%) a cáncer de mama invasivo.

Ahora bien, en el aumento en la morbilidad por cáncer de seno en Colombia, se han podido detectar las siguientes causas:

- Barreras de acceso y continuidad en los tratamientos.
- Concentración de la oferta de servicios oncológicos en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín.
- Falta de recursos humano especializado y subespecializado en oncología, mastología, gastroenterología, hemato-oncología.
- Subdesarrollo de cuidado paliativo y de apoyo a las familias y cuidadores.
- Fragmentación de la prestación de los servicios sin articulación entre los servicios preventivos y resolutivos.
- Deficiente sistema de regulación, vigilancia y control de la oferta de servicios, uso de

medicamentos oncológicos y calidad de la atención.

- No existen organizaciones dirigidas a pacientes de regiones que agregan desplazamientos, estadías y afectan la continuidad y resultados de tratamiento.
- Inexistencia de rutas críticas de atención integradas.
- Deficiente monitoreo de los contratos por capitación para la atención al paciente con diagnóstico de cáncer.
- Ingresos bajos.

Dada la relevancia de este asunto de salud pública, este nuevo proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República constituye una propuesta que pretende establecer nuevas estrategias de prevención, control y manejo oportuno del cáncer de mama, con la participación activa de la comunidad para contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Para tal fin, se busca con esta iniciativa legislativa posicionar en la agenda pública el cáncer de mama como un problema de relevancia nacional y movilizar el aparato estatal, la acción intersectorial, la responsabilidad social empresarial y activar la corresponsabilidad individual.

Además, es urgente priorizar con el trámite de este proyecto de ley, un sistema eficiente de alertas de detección temprana, un programa nacional de control de calidad en la tamización de cáncer de mama y fortalecer institucionalmente la rectoría, vigilancia y control de las entidades administradoras de planes de beneficios para el cumplimiento de las normas relacionadas.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La actual iniciativa legislativa que se somete a trámite y procedimiento legislativo dentro de la Cámara de Representantes encuentra su mayor razón de conveniencia social, política y económica en la medida que representa una alternativa de política pública de detección temprana en mujeres y hombres para la identificación del cáncer de mama. Pretende orientar un modelo de atención integral, de seguimiento y rehabilitación de pacientes con diagnóstico de cáncer de mama que ayuden a mejorar la eficiencia, la calidad y la oportunidad de la atención, así como reducir la morbilidad y mortalidad de esta patología⁸.

De conformidad con el Instituto Nacional de Cancerología y la Organización Mundial de la Salud existen diferentes tipos de medidas esenciales para mejorar el diagnóstico temprano

⁶ En línea: <https://www.elmostrador.cl/braga/2017/10/06/un-15-de-casos-de-cancer-mama-son-detectados-en-fase-avanzada-en-latinoamerica/> Consultado el 20 de febrero de 2019.

⁷ En línea: <https://www.analitica.com/bienestar/salud/oms-3-de-cada-10-mujeres-en-el-mundo-presentan-cancer-de-mama/> Consultado el 20 de febrero de 2019.

⁸ Instituto Nacional de Cancerología, 2013. Guía de práctica clínica (GPC) para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama.

y el tratamiento oportuno del cáncer de mama, y a los cuales apunta la relevancia de este proyecto de ley. Algunas de estas son:

- Conocimiento de los signos y síntomas iniciales y la demostración de cómo se realiza la autoexploración de la mama. En este punto se encuentra la primera y principal barrera en la lucha contra el cáncer, toda vez que este conocimiento es insuficiente y permea la detección precoz, que es la piedra angular de la lucha contra esta enfermedad.

“Cuando se detecta precozmente, se establece un diagnóstico adecuado y se dispone de tratamiento, las posibilidades de curación son elevadas. En cambio, cuando se detecta tardíamente es raro que se pueda ofrecer un tratamiento curativo. En tales casos son necesarios cuidados paliativos para mitigar el sufrimiento del paciente y sus familiares (...) La mayoría de las muertes (269 000) se producen en los países de ingresos bajos y medios, donde la mayoría de las mujeres con cáncer de mama se diagnostican en estadios avanzados debido a la falta de sensibilización sobre la detección precoz y los obstáculos al acceso a los servicios de salud. (OMS).

- Fortalecimiento y equipamiento de los servicios de salud y la formación del personal sanitario para que se realicen diagnósticos exactos y oportunos.

“La OMS fomenta los programas integrales de lucha contra el cáncer de mama como parte de los planes de lucha contra el cáncer. Los programas de detección mamográfica son muy caros y solo resultan viables en países con una buena infraestructura sanitaria que se puedan costear programas a largo plazo”. (OMS).

Estrategias de acceso a tratamientos seguros y eficaces, con inclusión de alivio del dolor, sin que ello les suponga esfuerzo personal o financiero prohibitivo.

“Las estrategias de mejoramiento del diagnóstico temprano se pueden incorporar fácilmente en los sistemas de salud a bajo costo. A su vez, un diagnóstico temprano eficaz puede facilitar la detección del cáncer en una fase más precoz, lo que posibilita la aplicación de tratamientos que suelen ser más eficaces, menos complejos y menos costosos (...) En países de ingresos altos se ha comprobado que el tratamiento de pacientes con cáncer a los que se les ha diagnosticado la enfermedad tempranamente es de dos a cuatro veces menos costosos que el de los enfermos a los que se les ha diagnosticado el cáncer en fases más avanzadas”. (OMS).

En resumen, por recomendación de la Organización Mundial de la Salud, las tres medidas para mejorar el diagnóstico temprano del cáncer son sensibilizar al público; invertir en

el esquema y las guías de diagnósticos exactos y oportunos; y velar por que las personas con cáncer tengan acceso a un tratamiento seguro y eficaz.

“No cabe duda de que los problemas son mayores en los países de ingresos bajos o medianos, que tienen menos posibilidades de proporcionar servicios de diagnóstico eficaces, con pruebas de imagen, de laboratorio y de patología, todas ellas esenciales para detectar el cáncer y planificar el tratamiento. En estos momentos, los países también presentan diferentes capacidades para derivar los enfermos de cáncer hacia los niveles de atención apropiados”. (OMS).

Pues bien, la actual iniciativa significa una respuesta a las recomendaciones de la Organización Mundial de Salud en el sentido de dar prioridad a unos servicios básicos de diagnóstico y tratamiento del cáncer que tengan gran impacto y bajo costo; brindar oportunidad a las personas en general de que se vean menos obligadas a pagar la atención de su propio bolsillo; e incorporar en los sistemas de atención en salud, estrategias de mejoramiento del diagnóstico temprano.

De otro lado, superado el diagnóstico, corresponde al Estado brindar un modelo de atención y tratamiento oportuno, situación que, desafortunadamente no ocurre actualmente. Basta con citar el ejemplo de Bogotá, *“en donde más del 50% de las mujeres sintomáticas se demoran más de tres meses entre la primera consulta y el inicio del tratamiento para el cáncer de mama lo cual constituye una desventaja en términos del pronóstico de la enfermedad”*⁹.

El propósito fundamental es prevenir el desarrollo del cáncer de mama cuyo resultado final en la mayoría de casos es la muerte cuando la enfermedad no ha sido detectada a tiempo, por lo cual resulta imprescindible implementar medidas eficaces y comprobadas cuyo cumplimiento sea obligatorio.

Protección constitucional reforzada de las personas con sospecha o diagnóstico de cáncer¹⁰

La honorable Corte Constitucional ha decantado una línea jurisprudencial en relación con la protección constitucional reforzada para las personas con sospecha o diagnóstico de cáncer; tal línea descansa en la hermenéutica del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 superior.

En su interpretación de la Carta política ha creado las siguientes subreglas jurisprudenciales:

- Acceso sin obstáculos y oportuno al tratamiento integral, es decir, que quien es afectado por una enfermedad catastrófica o

⁹ Plan Decenal de para el Control del Cáncer en Colombia.

¹⁰ Ver, Corte Constitucional. Sentencia T-387 de 2018. M. P. Gloria Estella Ortiz.

ruinosa, como el cáncer tienen el derecho a una atención integral en salud que abarque la prestación de todos los servicios y tratamientos que se requieran para su tratamiento y rehabilitación. (Sentencia T-066-12).

- La integralidad en la atención incluye “*la garantía de recibir los servicios de apoyo social en los componentes psicológico, familiar, laboral y social que requieran los pacientes con cáncer para el restablecimiento de su salud mental*”.¹¹ (Sentencia C).
- Las indicaciones y requerimientos del médico tratante deben ser las que orienten el alcance de la protección constitucional del derecho a la salud de las personas. (Sentencia T-607 de 2016).
- El principio de integralidad entraña la garantía en la continuidad en la prestación del servicio y evitar al paciente interponer una acción de tutela por cada nuevo servicio que sea prescrito por el médico tratante, es decir, que el tratamiento integral debe ser brindado “*de forma ininterrumpida, completa, diligente, oportuna y con calidad*”. (Sentencia T-387 de 2018), y señala de manera contundente que:

Por ello, debido a que el cáncer es una enfermedad que por su gravedad y complejidad requiere un tratamiento continuo que no puede sujetarse a dilaciones injustificadas ni prestarse de forma incompleta, la Corte ha sido clara en afirmar que la integralidad y la oportunidad en la prestación del servicio de salud en estos casos cobra mayor relevancia y debe cumplirse de forma reforzada.

En este sentido, ha sostenido en varias oportunidades que la demora injustificada en el suministro de medicamentos o insumos médicos a personas con sospecha o diagnóstico de cáncer, o en la programación de un procedimiento quirúrgico o tratamiento de rehabilitación, “*puede implicar la distorsión del objetivo del tratamiento o cirugía ordenada inicialmente, prolongar el sufrimiento, deteriorar y agravar la salud del paciente e incluso, generar en este nuevas patologías, y configurar, en consecuencia, una grave vulneración del derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida digna de un paciente*”. (Sentencia T-057 de 2013).

Es decir, esta Corporación ha dejado claro que de la oportuna prestación del servicio depende la calidad de vida de los pacientes y que, por esta razón, cuando la prestación del servicio de salud no es eficaz, ágil y oportuna, se afectan sus derechos fundamentales, situación que empeora

cuando se trata de personas con enfermedades ruinosas.¹²

- De igual forma, la Corte ha señalado que “el derecho a la salud también puede resultar vulnerado cuando, debido a la demora para la prestación de un servicio o el suministro de un medicamento, se produzcan condiciones que sean intolerables para una persona. Es decir, para que se ampare este derecho no se requiere que el paciente esté en una situación que amenace su vida de forma grave, sino que el mismo se encuentre enfrentado a condiciones indignas de existencia, como puede ser tener que soportar intensos dolores, en casos de pacientes que se encuentran en estadios avanzados de su enfermedad”.¹³

V. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 preceptuó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde

¹¹ *Ibíd.*

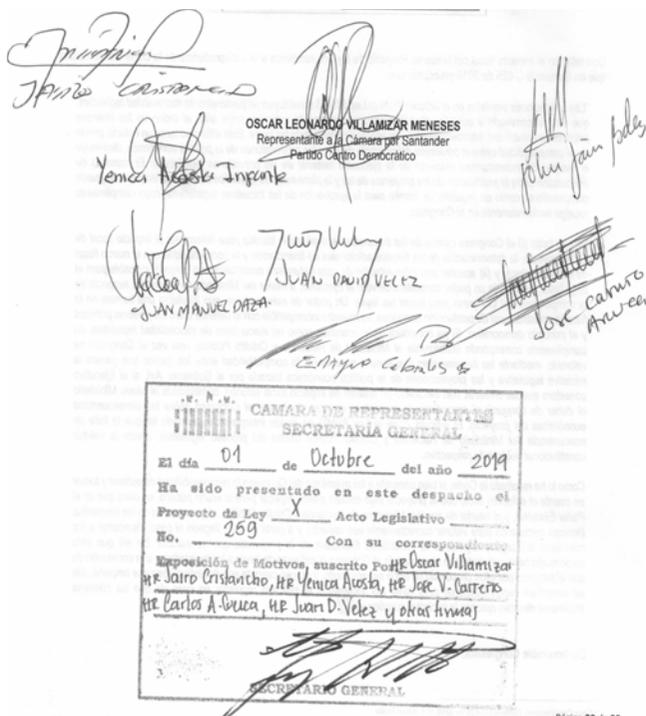
¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada¹⁴”.

Del honorable Congresista,



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se establece una exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Se establece la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para determinados bienes corporales y muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 2.1. *Complementos de vestuario.* Son aquellos complementos que acompañan el vestuario de una persona. Esta categoría incluye morrales, maletines, bolsos de mano, carteras, gafas de sol, paraguas, pañoletas y bisutería.
- 2.2. *Electrodomésticos.* Son los aparatos eléctricos que se utilizan en el hogar. Esta categoría incluye televisores, parlantes de uso doméstico, refrigeradores, congeladores, lavaplatos eléctricos, máquinas de lavar y secar para el hogar, aspiradoras, enceradoras de piso, trituradores eléctricos de desperdicios, aparatos eléctricos para preparar y elaborar alimentos, máquinas de afeitar eléctricas, cepillos de dientes eléctricos y otros artículos eléctricos de cuidado personal, calentadores de agua eléctricos y a gas, secadores eléctricos, planchas eléctricas, calentadores de ambiente y ventiladores de uso doméstico, teléfonos, hornos eléctricos, hornos microondas, planchas para cocinar, tostadores, cafeteras o teteras eléctricas y resistencias eléctricas o de gas para calefacción.
- 2.3. *Elementos deportivos.* Son los artículos especializados para la práctica de deportes. Esta categoría incluye pelotas de caucho, bolas, balones, raquetas, bates, mazos, gafas de natación, trajes de neopreno, aletas, salvavidas, cascos, protectores de manos, codos y espinillas, y zapatos especializados para la práctica de deportes.
- 2.4. *Juguetes y juegos.* Son los objetos diseñados para entretener y divertir a las personas, especialmente niños, los cuales comprenden: los juguetes de todo tipo, las muñecas, los muñecos que representen personajes, los animales de juguete, muñecos de peluche y de trapo, instrumentos musicales de juguete, naipes, juegos de tablero, juegos electrónicos

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M. P. Nilson Pinilla.

y videojuegos, trenes eléctricos, sets de construcción, juguetes con ruedas diseñados para ser utilizados como vehículos, rompecabezas y canicas. Esta categoría no incluye, bicicletas y triciclos para adultos, artículos de fiesta, carnavales y artículos recreativos.

- 2.5. *Vestuario*. Son las prendas de vestir de todo tipo, entendiéndose por cualquier pieza de vestido o calzado, sin tener en cuenta el material de elaboración. Se excluyen las materias primas.
- 2.6. *Útiles escolares*: Son el conjunto de artículos necesarios para el desarrollo de actividades pedagógicas en el contexto escolar y universitario los cuales incluyen: cuadernos, libros, textos escolares, lápices, esteros, borradores, taja lápices, correctores, distintos tipos de papel, plastilina, pegantes, tijeras, programas y softwares con fines educativos y demás artículos necesarios para la elaboración de manualidades, actividades artísticas y pedagógicas.
- 2.7. *Útiles de aseo personal*: Son el conjunto de artículos que permiten mantener buenos hábitos de higiene personal para la prevención de enfermedades y el adecuado estado de salud, entre estos se encuentran: jabones corporales y de manos, shampoo, acondicionadores, cepillos de dientes, pastas y enjuagues bucales, máquinas y cuchillas de afeitar desechables, cremas de afeitar, desodorantes, algodones, cotonetes, talcos, papel higiénico, paños húmedos y pañales.
- 2.8. *Elementos de aseo para el hogar*: Son el conjunto de artículos usados para la limpieza y aseo de espacios, vestuario y mobiliario en el hogar, oficinas y otros espacios, los cuales incluyen: detergentes, blanqueadores, jabón para la ropa en polvo y en barra, suavizantes, limpiadores para pisos y muebles, limpiadores para baños e inodoros, cepillo para inodoro, lavavajillas, limpiavidrios, esponjas para loza, toallas desechables para la cocina, cera líquida, escobas, trapeadores y recogedores.

Artículos 3°. Bienes cubiertos. Los bienes cubiertos por la presente ley (en adelante “bienes cubiertos”) son aquellos que se señalan a continuación:

- 3.1. Complementos del vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.2. Electrodomésticos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).

- 3.3. Elementos deportivos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.4. Juguetes y juegos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a seis (6) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.5. Vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cuatro (4) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.7. Útiles de aseo personal cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a media (0,5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).
- 3.8. Elementos de aseo para el hogar cuyo valor de venta por unidad sea igual o inferior a una (1) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Artículo 4°. Exención de periodo para los bienes cubiertos. Se encuentran exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA), sin derecho a devolución, los bienes cubiertos que sean enajenados en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, dentro de los siguientes periodos:

Periodo inicial de la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA)	Periodo final de la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA)
12:01 a. m., del segundo festivo de enero de cada año	11:59 p. m., del segundo festivo de enero de cada año
12:01 a. m., del 20 de julio de cada año	11:59 p. m., del 20 de julio de cada año
12:01 a. m., del segundo sábado del mes de diciembre cada año	11:59 p. m., del segundo sábado del mes de diciembre de cada año

Parágrafo 1°. El responsable que enajene los bienes cubiertos tiene derecho a impuestos descontables en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y, en particular, el artículo 485 de dicho estatuto.

Parágrafo 2°. Los bienes cubiertos que se encuentran excluidos o exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA), de conformidad con el Estatuto Tributario, mantendrán dicha condición y todas sus características durante los periodos de que trata este artículo de la presente ley.

Parágrafo 3°. Los periodos de inicio y finalización de la exención del impuesto se rigen por la Hora Legal de Colombia.

Artículo 5°. Requisitos para la procedencia de la exención. Adicionalmente, la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) sobre los bienes cubiertos será aplicable, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

5.1. *Responsable y adquiriente.* El responsable del Impuesto sobre las Ventas (IVA) solamente puede enajenar los bienes cubiertos en locales comerciales y al detal ubicados en territorio colombiano, y directamente a la persona natural que sea el consumidor final de dichos bienes cubiertos.

5.2. *Factura o documento equivalente, y entrega de los bienes cubiertos.* La obligación de expedir factura o documento equivalente debe cumplirse mediante el sistema de factura electrónica o documento equivalente POS.

La factura electrónica o documento equivalente POS de los bienes cubiertos que sea expedida al consumidor final, debe ser emitida en el período definido en el artículo 4° de la presente ley. En el mismo periodo en que se expide la factura electrónica o documento equivalente POS, los bienes cubiertos deben ser entregados al consumidor final.

Para fines de control, cuando el responsable emita documento equivalente POS, por la venta de los bienes cubiertos, deberá enviar a la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la información que esta defina mediante resolución, respecto a las operaciones exentas de conformidad con la presente ley. La anterior obligación no será aplicable cuando el responsable emita factura electrónica.

5.3. *Forma de pago.* Los pagos por concepto de venta de bienes cubiertos solamente podrán efectuarse a través de medios de pago electrónicos. De manera transitoria, durante los primeros dos días previstos en el artículo 4° de la presente ley se podrá pagar a través de medios de pago electrónicos y en efectivo.

5.4. *Fechas del comprobante.* La fecha del comprobante de pago o *voucher* por la adquisición de los bienes cubiertos deberá corresponder a la misma fecha del periodo en el cual se emite la factura electrónica o documento equivalente POS.

5.5. *Límite de unidades.* El consumidor final puede adquirir hasta tres (3) unidades del mismo bien cubierto. Son unidades de un mismo bien cubierto aquellas que tienen la misma referencia y marca.

Cuando los bienes cubiertos se venden normalmente en pares, se entenderá que dicho par corresponde a una unidad. Por ejemplo, un par de zapatos corresponde a una unidad.

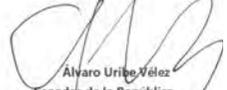
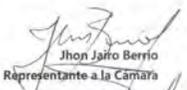
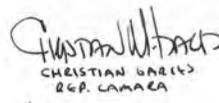
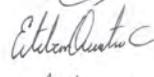
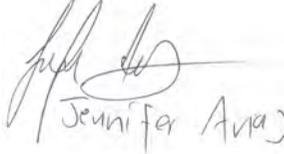
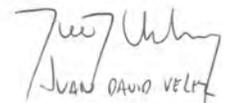
5.6. *Precio de venta.* Los precios de los bienes cubiertos en los periodos de que trata el artículo 4° de la presente ley deben mantenerse en los cuarenta y cinco (45) días inmediatamente anteriores a dichos periodos. Los precios de venta de que trata el presente numeral son sin consideración del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

5.7. *Bienes cubiertos que se venden juntos.* Los bienes cubiertos que normalmente se venden en pares no se separarán con la finalidad de acceder a la exención de que trata la presente ley. Por ejemplo, un par de zapatos no puede venderse por separado de modo que cada unidad de dicho par de zapatos se encuentre dentro de los límites consagrados en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Cuando se incumpla cualquiera de los requisitos consagrados en este artículo y en otras disposiciones de la presente ley, se perderá el derecho a tratar los bienes cubiertos como exentos en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) y los responsables estarán obligados a realizar las correspondientes correcciones en sus declaraciones tributarias.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales, y las facultades y procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión y cobro por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), incluyendo las disposiciones en materia de abuso tributario y responsabilidad solidaria.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y hasta el 31 de diciembre de 2022.

 Maria del Rosario Guerra De La Espriella Senadora de la República	 Alvaro Uribe Vélez Senador de la República
 Fernando Nicolás Araujo Rummie Senador de la República	 Ciro Alejandro Ramírez Senador de la República
Oscar Darío Pérez Representante a la Cámara	Juan Pablo Celis Representante a la Cámara
 Enrique Cabrales Representante a la Cámara	 Jhon Jairo Berrio Representante a la Cámara
 CHRISTIAN URIBE REP. CAMARA	 Disco
 JUAN MANUEL BARRERA	
 Hernán C.	 Carlos Meisel
 Ethel Quintana	 Tom Harold S
 Jennifer Araujo	 Juan David Velaz

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 260
DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se establece una exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio.

1. Introducción

En el marco de la estrategia de reactivación económica, el Gobierno requiere acciones que permitan fomentar el consumo, dinamizar la actividad económica y mejorar la trazabilidad de las transacciones. Para ello, se deben contemplar incentivos que apunten a proteger el poder adquisitivo de los colombianos y promover el comercio.

La Constitución Política consagra en su artículo 363 que el sistema tributario se debe fundar en principios de equidad, eficiencia y progresividad, situación que en muchas ocasiones no se cumple a cabalidad por la existencia de impuestos regresivos como el IVA, que, aunque cumple un papel fundamental en las finanzas públicas, resulta ser una carga elevada para muchos colombianos, en especial los de menores ingresos, tal y como lo evidencia la siguiente tabla:

Tabla 2. IVA como porcentaje del ingreso de acuerdo al decil de ingreso

Decil	Promedio Ingreso mensual por hogar	Número de hogares	Gasto por hogar	IVA pagado promedio	% ingreso
1	253.851	1.501.731	692.426	15.312	6,0
2	662.693	1.337.412	872.737	19.897	3,0
3	933.641	1.420.456	1.058.429	28.515	3,1
4	1.149.629	1.476.821	1.179.126	31.616	2,8
5	1.497.337	1.366.275	1.419.436	45.447	3,0
6	1.719.739	1.504.683	1.548.567	50.760	3,0
7	2.194.648	1.344.947	1.776.689	58.425	2,7
8	2.482.542	1.406.616	1.945.962	65.182	2,6
9	3.423.768	1.417.479	2.465.424	93.321	2,7
10	8.464.521	1.419.203	5.260.447	187.734	2,2

Fuente: MHCP-Encuesta Nacional de Presupuesto de los hogares. 2018

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de progresividad debe aplicar a todo el sistema fiscal, y no en cada uno de sus componentes, por lo cual es posible aceptar de existencia de impuestos que por su naturaleza no atienden a la capacidad contributiva y recaen sobre manifestaciones mediatas de las personas como la propensión al consumo; tal es el caso del IVA, que aunque cuenta con un alto grado de regresividad también asegura niveles óptimos de eficiencia que permitan cumplir los principios de justicia y equidad.¹

A la elevada carga que representa el impuesto en mención, para algunos contribuyentes, también se deben agregar los altos niveles de evasión, que hoy alcanzan el 23%², hecho que resulta perjudicial

¹ Corte Constitucional -Sala Plena (6 de febrero de 2014). Expediente D-9504.

² Según el Fondo Monetario Internacional la cifra de evasión puede llegar al 40%.

para las finanzas públicas y que requiere medidas para seguir incentivando su pago, junto con una mayor trazabilidad en el recaudo en las compras diarias de los colombianos.

El presente proyecto de ley se constituye en una medida que busca dinamizar la actividad económica, subsanar el impacto que ha tenido el IVA sobre el poder adquisitivo de algunos hogares, seguir profundizando en la inclusión financiera de los colombianos y fomentar la recepción de pagos electrónicos en los comercios, como una medida que contribuya a disminuir la evasión. En este sentido, la iniciativa propone garantizar a los contribuyentes un beneficio en relación con el del Impuesto sobre las Ventas (IVA) durante tres días al año, para determinados productos.

1. Marco normativo

El IVA fue implementado en Colombia en el año 1963 con el Decreto 3288 como tributo monofásico aplicado principalmente a las actividades de manufactura e importaciones.

Luego, en el año 1975 se expidió la Ley 20631 la cual gravó a los productores e importadores con una tarifa del 10%.

Este impuesto tuvo un cambio drástico en el año 1983, a través del Decreto 3541 el cual amplió las actividades gravadas al comercio minorista con una tarifa del 10% y otras diferenciales del 20% y 35%. Por su parte, en el año 1990 con la Ley 49 el impuesto tuvo un ajuste, aumentando al 12% y luego al 14% en el año 1992.

En el año 1995, tuvo lugar una reforma tributaria que elevó la tarifa del impuesto al 16%, años después se intentó bajar la tarifa al 15%, pero, ante la crisis fiscal de principios del siglo XXI, la tarifa tuvo que subir nuevamente con la Ley 633. En el año 2006 la tarifa del IVA se mantuvo; sin embargo, se amplió la base y se establecieron tarifas diferenciales de 5%, 10% y 16%.

Finalmente, durante el año 2016 con la Ley 1819, la tarifa del IVA tuvo un incremento del 16% al 19%, la cual se ha mantenido hasta la fecha.

2. Antecedentes de la iniciativa

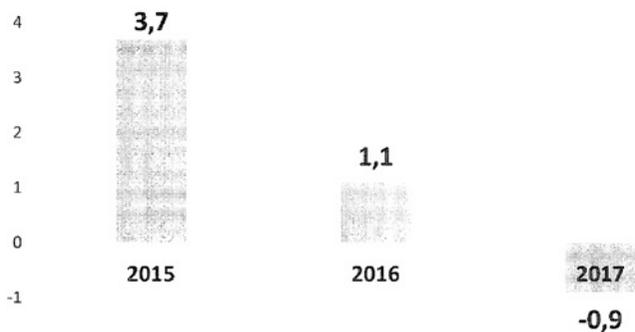
El IVA es un impuesto nacional que se aplica en cada una de las etapas del proceso económico, en proporción al valor agregado del producto y la prestación del servicio. Las principales características de este impuesto son que: (1) es indirecto, pues no consulta la capacidad económica de los contribuyentes para pagarlo; (2) es proporcional porque a mayor base, mayor será el valor del impuesto; (3) es regresivo en la medida que quienes tienen mayores ingresos terminan pagando menos, en proporción, frente a quienes tienen menores ingresos, y (4) es plurifásico por regla general.

La presente iniciativa legislativa, se justifica principalmente por dos motivos, por un lado, busca dinamizar la economía como consecuencia del aumento en el consumo de las personas,

además de generar posibles ahorros en los hogares colombianos; y la segunda es la necesidad que tiene el país de generar incentivos para que haya una mayor trazabilidad de las transacciones, reducir la evasión tributaria, y que en el mediano y largo plazo un mayor número de firmas transiten a la formalidad.

Frente al primer argumento, es preciso recordar que la reforma tributaria del año 2016 modificó la tarifa del IVA del 16% al 19%, esta situación fue un duro golpe para los hogares colombianos. En el año 2017, un estudio realizado por la Universidad de la Sabana reveló que el efecto sobre los hogares de menores ingresos pudo ser la pérdida de hasta un 30% en el poder adquisitivo. (Universidad de la Sabana. 2017). Por su parte, los comercios también sufrieron consecuencias; de acuerdo con FENALCO, en el año 2017 el comercio minorista tuvo una reducción en sus ventas de 0,9%, atribuyendo su principal causa al aumento de la tarifa del IVA.

Gráfica 1. Variación ventas al por menor



Fuente: FENALCO. 2018.

Frente al segundo, cálculos realizados por Fedesarrollo estiman que el nivel de informalidad empresarial en las principales ciudades del país asciende al 60% (Fedesarrollo. 2018) y como efecto directo de ello se derivan las siguientes consecuencias:

- (1) Evasión tributaria: de acuerdo con los cálculos del Consejo Privado de Competitividad la evasión tributaria en Colombia puede ascender a 1,6% del PIB. Por su parte, cálculos de la OCDE revelan que el recaudo efectivo del IVA es apenas superior al 40% del recaudo del IVA potencial, si todo el consumo de la economía se gravara y no hubiera evasión, este porcentaje es uno de los más bajos de toda la región. Además, cifras para 2016 muestran que el recaudo del impuesto como porcentaje del PIB es del 4,9% del PIB, cifra inferior al de países de la región como Chile y Brasil que alcanza el 8,4% y 7,1% y a la de países de la OECD que suelen alcanzar el 6,7% del PIB.
- (2) Bajos niveles de productividad: la segmentación de la economía entre formal e informal, va en contra del desarrollo económico pues los esfuerzos llegan a ciertos sectores y geografías, dejando a una parte de la economía con bajos niveles de

productividad. Una firma formal puede tener una producción que es 2,5 veces mayor a la de una firma informal y un valor agregado que puede ser inclusive tres veces mayor. (CPC. 2017).

En este sentido, la medida también busca que los comercios que actualmente son informales, y cuyos productos resulten beneficiados de la medida, tengan un incentivo para transitar a la formalidad, lo cual representa un impacto positivo tanto en el recaudo como en la productividad del país.

3. Experiencia internacional

A nivel internacional, uno de los mejores ejemplos de días con exenciones de impuestos es el ‘Sales Tax Holiday’ que se lleva a cabo en varios estados de Estados Unidos. Dicha iniciativa tuvo sus orígenes en el año 1996, cuando el Estado de Nueva York la promovió por primera vez, permitiendo una semana libre de impuestos.

En la actualidad 18 estados de los 50 estados de los Estados Unidos cuentan con este tipo de exención. La siguiente tabla muestra algunos de estos, las fechas seleccionadas, junto con los productos que han recibido la exención.

Tabla 1. Algunos Estados con Sales tax holidays, fechas y productos

Estado	Fecha	Artículos
Alabama	Julio 19-20	Ropa, computadores, útiles escolares, libros
Arkansas	Agosto 3 y 4	Ropa y zapatos, útiles y materiales escolares
Connecticut	Agosto 18-24	Ropa y zapatos de menos de US\$100
Iowa	Agosto 2 y 3	Ropa y zapatos de menos de US\$100
Maryland	Febrero 16-18	Productos electrodomésticos como: aires acondicionados, lavadoras, refrigeradores. Luces y lámparas.
Missouri	Agosto 2-4	Ropa de menos de US\$100, útiles escolares, computadores, calculadoras
New México	Agosto 2-4	Ropa de menos de US\$100, maletas, computadores y ciertos accesorios y calculadoras.
Virginia	Agosto 2-4	Productos para generar energía, ropa y zapatos, generadores portables y otros elementos para la preparación frente a huracanes.

Fuente: Sales Tax Institute. 2019.

Varias fechas en las que se llevan a cabo estas exenciones, ocurren justo antes del inicio de la temporada escolar y aplica para productos como útiles escolares, computadores, ropa y zapatos; inclusive otros estados han implementado las denominadas “vacaciones fiscales” para productos relacionados con la preparación para huracanes.

Se ha observado que algunas de estas fechas coinciden con periodos en donde los hogares tienen necesidades importantes de consumo, lo cual busca beneficiar especialmente a los de menores ingresos. Por su parte, el comercio al por menor ha visto con buenos ojos estas medidas temporales de política fiscal puesto que se ha demostrado que logran estimular la actividad económica. (Agarwal. 2017).

Estudios realizados para la Reserva Federal y para revistas académicas indexadas han mostrado

la efectividad y beneficios que ha traído esta política pública; a continuación, se presentan algunos de los principales resultados.

El primero de los estudios es el *Consumption responses to temporary tax incentives: evidence from state sales tax holidays* publicado para el American Economic Journal en el año 2017.

Dicho estudio hizo uso de la encuesta de consumo (CEX) y los diarios de las transacciones con tarjetas de crédito de 65.000 hogares ubicados en Estados donde hubo vacaciones fiscales y otros en donde no, entre los años 1997 y 2011. Su conclusión principal es que los hogares aumentan su gasto durante estas fechas, sobre todo de prendas de vestir y calzado.

El consumo aumenta 2.2 dólares en relación con aquellos Estados en donde no se cuenta con la exención; esto representa un aumento de un 41% en el consumo de los habitantes de estos Estados en comparación con un día normal de compras. (Agarwal et al. 2017).

Muestra así mismo el estudio, que los consumidores no cambian significativamente sus patrones de consumo antes y después de la fecha de las vacaciones fiscales; por el contrario, encuentra que hay un incremento del mismo en los días antes y después pero que no resultan estadísticamente significativos. (Agarwal et al. 2017).

Un segundo estudio es el *Spending Responses to State Sales Tax Holidays*, elaborado para el Banco Federal de Chicago en el año 2012. Dicha investigación analizó una base de datos de las transacciones realizadas con tarjeta de crédito, para conocer cómo responden los consumidores a los denominados *Sales Tax Holiday*, al evaluar si el gasto en los bienes temporalmente exentos incrementa significativamente frente al consumo de bienes que no lo están.

Los datos recogidos incluyen información acerca de la facturación principal que figura en el estado de cuenta mensual de cada cuenta, incluyendo pagos y gastos totales, así como saldos y deudas. Toda esta información fue agregada para obtener las transacciones diarias de cada titular de cuenta y poder observar los gastos diarios. Aunque el estudio no permite visualizar cada uno de los productos que se compraron, sí hay registro del lugar en donde se realizaron las compras. Además, los autores cruzaron la información anterior, con las características sociodemográficas de la población, de manera que la comparación entre consumidores de Estados con exención fuera similar a la de Estados en donde no la hubo. (McGranaham et al. 2012).

Al analizar los resultados, el estudio demuestra que el gasto de los consumidores durante estas fechas aumentó en general en un 8%, cifra que resulta estadísticamente significativa para los bienes exentos. Además, también mostró que aquellos hogares con niños aumentan más su consumo que el resto, situación que va en línea con

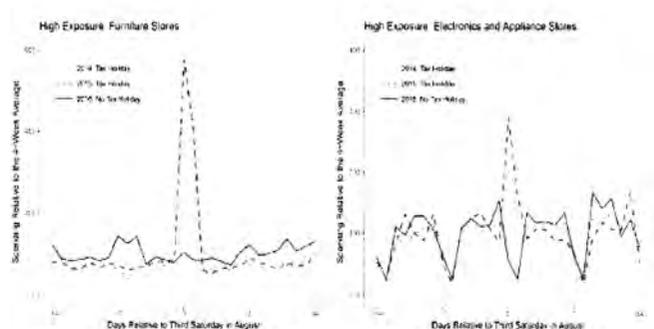
los principales objetivos de la política; productos como zapatos y ropa para niños tuvieron un aumento en el consumo cercano al 98% y 193%.

Un tercer estudio denominado *The Effect of Sales Tax Holidays on Consumer Spending*, elaborado por un grupo de autores de la Reserva Federal, enfocó principalmente su análisis en el Estado de Massachusetts. La investigación buscó comparar la composición y nivel de consumo durante los años 2014 y 2015 en los cuales hubo la exención, con los del 2016 en los cuales no hubo.

Durante las fechas previstas por el Estado, específicamente en el mes de agosto, la exención aplicó a una serie de productos como muebles, artículos para el hogar, ropa, calzado y electrodomésticos. Como se puede observar en las siguientes gráficas, el promedio de gasto diario durante los fines de semana de los años 2014 y 2015 en productos que contaron con la exención tuvo aumentos de más del doble, mientras que en el año 2016 (año en donde no hubo exención) el consumo no tuvo cambios significativos. (Sistema de Reserva Federal.

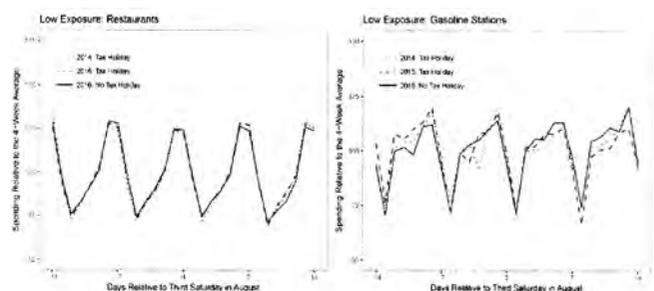
2017).

Gráfica 1. Consumo diario en elementos de hogares y electrodomésticos en el Estado de Massachusetts agosto 2014, 2015 y 2016



Fuente: Sistema de Reserva Federal. 2017.

Por su parte, el segundo grupo de gráficas muestran el promedio de consumo en bienes y servicios que no contaron con la exención, razón por la cual no se observan cambios significativos en ninguno de los años.



Fuente: Sistema de Reserva Federal. 2017.

De otra parte, el mismo estudio realizó la comparación del consumo con Estados en donde no hubo (Rhode Island y Vermont), pero que estuvieran geográficamente cerca de Massachusetts de manera que tuvieran efectos estacionales similares en la demanda. Los

resultados de esta estimación revelan que el consumo promedio de los habitantes en donde hubo exención aumentó en 40% de lo que hubiera sido sin exención fiscal; esto quiere decir que los consumidores ajustan su comportamiento para sacar provecho de la reducción de precios durante estas fechas. Además, el estudio reveló que el efecto final de la exención depende de los detalles de la implementación, la selección y cotidianeidad con que se consumen los productos, junto con la información que se suministre a los consumidores sobre las fechas y productos incluidos. (Sistema de Reserva Federal. 2017).

En conclusión, los estudios anteriormente citados demuestran que los *Salex Tax Holiday* como política que busca generar incentivos fiscales para reducir el precio de determinados bienes, sin afectar a los comerciantes, ha sido efectiva para aumentar el consumo de los habitantes en los Estados donde se ha realizado.

3.1 Consumo de los hogares colombianos y selección de los bienes exentos

Para escoger adecuadamente los productos que deben recibir la exención, se usaron principalmente dos criterios, el primero fue a partir de un análisis de derecho comparado, elaborado con el apoyo de la DIAN y el segundo a partir del análisis de los patrones de consumo de los hogares colombianos.

En el ejercicio de derecho comparado, se analizaron principalmente los productos seleccionados en algunos estados de Estados Unidos, los cuales han sido principalmente vestuario, artículos para deportes, útiles escolares, juguetes y en ciertos estados algunos electrodomésticos. La mayoría de estos bienes tienen en común la particularidad de ser semidurables y además merecen ser tenidos en cuenta, puestos que los consumidores demuestran tener cambios en los patrones de consumo durante las fechas previstas.

Para el caso de los útiles escolares, la medida presentada busca que las fechas previstas puedan coincidir con la entrada a clases de colegios y universidades, con el fin de generar ahorros significativos en los hogares que cuentan con niños y estudiantes. De acuerdo con Fenalco, para el año 2019 un hogar colombiano gastó entre \$300.000 y \$700.000 por cada uno de sus hijos, cifra que puede ser modificada en caso de poner en marcha lo propuesto en el presente proyecto de ley generando ahorros cercanos a los \$57.000 y los \$133.000.

Para el caso de las prendas de vestir y los complementos de vestuario, estos se incluyeron en el proyecto de ley como una medida para estimular el consumo de bienes producidos a nivel nacional. De acuerdo con datos de Inexmoda, para los primeros seis meses del año 2019 los colombianos consumieron alrededor de \$12,4 billones en moda, por lo cual resulta ser un sector que dinamiza notablemente la economía pero que requiere de

incentivos adicionales para su crecimiento. Datos de la misma entidad para 2018, revelan que el consumo per cápita en el país de moda fue cercano a los \$293.000, por lo cual una disminución del 19% en ciertos días podría generar nuevamente ahorros en los hogares colombianos de una parte, o incrementar el consumo en estos bienes.

Para el caso de los electrodomésticos, por ejemplo, una disminución en el 19% del valor de un televisor que en la actualidad cuesta \$500.000 es de \$95.000, monto que para algunos hogares colombianos es significativo a la hora de tomar decisiones de consumo.

Precisamente la medida busca que sea un móvil para que más personas, sobre todo aquellos de ingresos medios y bajos puedan comprarlos, es decir, que haya un efecto positivo sobre el poder adquisitivo de las personas.

Bajo el segundo criterio de selección de los productos, se realizó un análisis del consumo de los hogares colombianos, para lo cual se retomaron los principales resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares elaborada por el DANE. De acuerdo con esta última, el gasto promedio mensual de un hogar colombiano es de \$1,9 millones y de este el gasto en alojamiento, servicios públicos y otros combustibles son los que más pesan en el gasto con el 28,7%. Sin embargo, también se encuentra que después de los servicios públicos los artículos de aseo como el papel higiénico, jabón en barra, crema dental, detergentes y jabón de cocina son los más adquiridos por los colombianos. (DANE. 2018) Lo anterior, evidencia que los productos de aseo tienen un peso importante en el gasto y merecen ser tenidos en cuenta dentro de la medida prevista, lo cual además generaría ahorros importantes en el consumo mensual de los hogares. Lo anterior con el objetivo de que los hogares con ingresos medios y bajos sean los más beneficiados con la medida.

En resumen, los bienes incluidos en la medida son los siguientes: vestuario y complementos de vestuario, algunos electrodomésticos, elementos deportivos, útiles escolares, juguetes y juegos, útiles de aseo personal y elementos de aseo para el hogar.

4. Necesidad de generar trazabilidad de las transacciones e impulso a la inclusión financiera.

El presente proyecto de ley prevé que las transacciones para adquirir los productos exentos se puedan realizar con efectivo y a través de medios de pago electrónicos en los primeros dos días de las fechas previstas, y de ahí en adelante únicamente con medios de pago electrónicos, principalmente por tres razones.

La primera es que la recepción de este tipo de pagos permite tener mayor trazabilidad. A través de los pagos electrónicos es posible dejar registro de las transacciones realizadas, incluidas fecha,

hora y monto, situación que no es igual para los pagos en efectivo, los cuales facilitan la posible omisión de la factura y modificaciones en la contabilidad de las empresas cuyos productos estén sujetos a la exención.

Según cifras de la DIAN para 2016, el nivel de evasión del IVA llega al 23%, lo que menos quiere ocasionar la presente iniciativa es confusiones o incentivos perversos para que el comercio aumente este nivel de evasión. Por el contrario, tener el control de las transacciones por medio del uso de pagos electrónicos, facilita las actividades de la Dirección de Impuesto y Aduana Nacionales y es garantía para que la medida esté blindada ante posibles complicaciones fiscales.

La segunda razón, es que la medida busca desincentivar el excesivo uso de dinero en efectivo y promover la formalización de los comercios. Hoy en día existen diversas soluciones para la recepción de pagos digitales a través de los tradicionales datafonos y botones de pago, que de acuerdo con la red de procesamiento de transacciones Credibanco, para su instalación deben verificar que el comercio sea formal, es decir, que cuente con registro ante la Cámara de Comercio y que cuente con un NIT.

Vale la pena recordar que en Colombia cerca del 60% de las firmas son informales (Fedesarrollo. 2018). Por lo anterior, este proyecto de ley busca generar incentivos para que aquellos comercios que aún se encuentran en la informalidad y quieran participar de los días previstos para la exención y hagan uso de medios de pago electrónicos e inicien su tránsito a la formalidad.

A pesar de que el pequeño comercio ha manifestado que los costos en que se incurre por tener tecnología para la recepción de pagos digitales son altos, cercanos a los \$130.000 por un datafono, sumado al arriendo que se debe pagar en caso de no completar el mínimo de transacciones, es importante rescatar que en la actualidad la tecnología Fintech ha introducido figuras como los agregadores cuyos costos de instalación pueden ser considerablemente menores a los de un dispositivo tradicional.

Por ejemplo, un pequeño comercio que decide instalar un servicio de pagos electrónicos a través de la figura de un agregador, no requiere alquiler de la infraestructura ni costos para instalación de los códigos QR, solamente se cobra el uso de la pasarela para efectuar el pago que pueden ser alrededor del 3% del monto de la transacción.³

La última razón, es que el proyecto de ley busca activar el uso de productos con los que cuentan los colombianos en la actualidad e incentivar la inclusión financiera. De acuerdo con el último reporte de inclusión financiera de la Banca de las Oportunidades, el 81,4% de la población adulta tiene por lo menos un producto financiero, sin

embargo, al revisar las cifras de actividad se encuentra que solo el 68,1% tuvo al menos un movimiento en los últimos seis meses. (Banca de las Oportunidades. 2019) Este indicador demuestra que aun cuando los colombianos cuentan con productos financieros, hace falta generar incentivos para el uso de estos.

5. Impacto económico y fiscal

En un ejercicio preliminar elaborado por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana para analizar el impacto de la medida en las finanzas públicas, se planteó lo siguiente: suponiendo que las compras de esos días se mantuvieran constantes y que el descuento aplicara a todos los productos, el total del IVA pagado durante los doce meses del año bajaría en tres 36ª partes. En otras palabras, es como si el IVA bajara del 19% a 18,84%, por lo cual el efecto en el recaudo sería de 0,45 billones de pesos menos al año, si el recaudo por concepto de IVA supera los 55 billones al año. (Observatorio Fiscal PUJ. 2019).

Ahora bien, si se supone que el consumo de los hogares se duplica en esos días, en lugar de mantenerse constante, sería comparable con una reducción permanente del IVA al 18,6%, lo cual implicaría una reducción en el recaudo cercana a 1 billón de pesos (Observatorio Fiscal PUJ. 2019). Sin embargo, como la medida propone la exención para determinados productos y con la condición de que las transacciones se realicen a través de medios de pago electrónicos a partir del tercer día previsto para la exención, se puede deducir que el impacto fiscal será menor al descrito previamente.

En un segundo ejercicio preliminar, sujeto a modificaciones, elaborado con el apoyo de la misma Universidad, se tomaron los datos de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del DANE, a partir de ella se extrajo el gasto en que incurren cada uno de los deciles de ingreso en los productos previamente mencionados. Luego de esto, se procedió a encontrar el efecto en el ahorro de los hogares como consecuencia de la medida, es decir, el valor del gasto de los hogares en los productos después de la medida, lo que equivale a restar un 19% en sus precios. Con estos datos fue posible empezar a realizar una estimación aproximada del efecto del proyecto de ley en las finanzas públicas. (Observatorio Fiscal PUJ. 2019).

Es importante aclarar, que para la elaboración de esta segunda estimación preliminar se tuvieron en cuenta dos supuestos: el primero es que los hogares solamente van a aplazar sus decisiones de consumo entre 15 y 30 días antes de la medida y retrasarlas el mismo tiempo después del día que opera la medida, es decir que ningún artículo seleccionado se compra en ese período con el fin de ser adquirido durante el día de la exención; y la segunda es que los hogares no van a modificar el monto que destinan para estos productos, pero que gracias al efecto de la medida sobre

³ Información suministrada por la plataforma Tpage.

el presupuesto del hogar, es posible pensar que pueden adquirir más unidades del mismo bien. Ahora bien, aunque no es un supuesto de la estimación, resulta importante tener en cuenta que la ENPH registra el consumo de los bienes, pero no tiene en cuenta el medio de pago usado para su adquisición (Observatorio Fiscal PUJ. 2019). Como resultado de lo anterior, se pudo encontrar que preliminarmente el efecto de la medida sobre el ahorro de los hogares, como consecuencia de la exención del IVA en los productos seleccionados y por lo tanto sobre el recaudo del Gobierno, puede ser cercano a los setecientos mil millones de pesos (\$700.000.000.000). Cabe aclarar que esta cifra depende del cumplimiento de los supuestos señalados y que la capacidad que tengan los hogares para modificar sus decisiones de compra (es decir, aumentar o disminuir el tiempo en el cual no adquirirían los productos, para hacerlo en el día sin IVA) es determinante en el monto recaudado, por lo que el comportamiento de los hogares podría modificar este impacto sustancialmente (Observatorio Fiscal PUJ. 2019). De otra parte, si la medida se analiza con sus efectos en el largo plazo, es posible pensar que esta puede traer mejoras sustanciales en el recaudo tributario como consecuencia del tránsito a la formalidad de aquellos negocios que, movidos por el interés de incrementar sus ventas en estos días, tomen la decisión de empezar a hacer uso de medios de pago electrónicos con determinadas exigencias y formalizarse.

En un estudio elaborado por Fedesarrollo en el año 2016, en el cual se establece la correlación entre el uso de medios de pago electrónicos y el aumento en el recaudo por concepto de IVA, se concluye que, en términos reales, la elasticidad de penetración de medios de pago electrónicos en el recaudo tributario es de 0,2 lo cual implica que ante un potencial aumento de un 1% en el uso de medios de pago electrónicos, el recaudo en el sector comercio puede aumentar en 0,2%. Además, la investigación también muestra que otra consecuencia directa de lo anterior es el aumento en el recaudo de otros impuestos, como renta, gracias a la formalización que pueden llevar a cabo estos comercios. (Fedesarrollo. 2016).

En conclusión, la presente medida se constituye en una iniciativa que busca generar por un lado ahorros en el gasto de los hogares colombianos, el cual en ocasiones se ve truncado por el alto nivel de regresividad del IVA, por el otro, incentivos para dinamizar el consumo de las personas, y finalmente apoyar el uso de medios de pago electrónicos para mejorar la trazabilidad de las transacciones, la formalización del comercio y el recaudo tributario.

Por las razones anteriormente expuestas, el presente proyecto de ley establece una exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), durante tres días al año hasta 2022, con el fin de proteger

el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio.

[Signatures of legislators]
 María del Rosario Guerra De La Espriella
 Alvaro Uribe Vélez
 Fernando Nicolás Araujo Rummie
 Ciro Alejandro Ramírez
 Oscar Darío Pérez
 Juan Pablo Celis
 Enrique Cabrales
 Jhon Jairo Berrio
 Christian Galvis
 Juan Darío Vélez
 Juan Manuel Ortiz
 Carlos Meisel

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 Bogotá, D.C., el 01 de Octubre del año 2019
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo 260 Con su correspondiente Proyecto de Decreto, suscrito por los señores Alvaro Uribe V., María del Rosario Guerra, Ciro A. Ramírez, Fernando Araujo, Jhon J. Berrio y otras firmas.

[Signature]
 SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establecen algunos mecanismos para garantizar el derecho de alimentos a sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto del proyecto.* El presente proyecto de ley busca establecer algunos mecanismos de tipo procedimental para garantizar

la efectividad del derecho de alimentos en favor de sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad, adoptando la estructura del proceso monitorio instituido en el Código General del proceso, así como otorga algunas facultades a las autoridades administrativas para el mismo fin.

Parágrafo. Para efectos de esta ley, entiéndase por sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad a personas en situación de discapacidad física y/o mental, menores de edad en condición de orfandad o que no hayan sido reconocidos y exista renuencia, adultos mayores y personas víctimas del conflicto armado o que hayan sido desplazadas por cualquier razón.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 419 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

También podrá promoverse el proceso monitorio para el cobro de obligaciones alimentarias si el acreedor prueba siquiera sumariamente encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias:

1. Situación de discapacidad física y/o mental.
2. Cuando habiendo sido citado el padre o la madre para el reconocimiento de un hijo, haya renuencia.
3. Cuando siendo menor de edad, se encuentre en situación de orfandad.
4. Cuando se trate de un adulto mayor que carezca de mecanismos para proveer su subsistencia.
5. Cuando haya sido víctima de conflicto armado.
6. Cuando haya sido víctima de desplazamiento por razones diferentes al conflicto armado.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 420A a la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 420A: Contenido de la demanda en procesos monitorios para el cobro de alimentos. El proceso monitorio para el cobro de alimentos se promoverá por medio de demanda, la cual contendrá:

1. La designación del juez a quien se dirige.
2. El nombre y domicilio del demandante y del demandado y, en su caso, de sus representantes y apoderados.
3. La pretensión de pago de los alimentos expresada con precisión y claridad.
4. Los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados, con la información sobre el origen de la deuda, su monto actual y sus componentes.
5. Las pruebas que se pretenda hacer valer, incluidas las solicitadas para el evento en

que el demandado se oponga, y la prueba sumaria que acredita la condición señalada en el artículo 419.

El demandante deberá aportar con la demanda los documentos de la obligación alimentaria que se encuentren en su poder. Cuando no los tenga, deberá señalar que no existen soportes documentales.

7. El lugar y las direcciones físicas y/o electrónicas donde el demandado recibirá notificaciones.
8. Los anexos pertinentes previstos en la parte general de este código.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 421A a la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 421A. Trámite en los procesos monitorios para el cobro de alimentos.

Si la demanda cumple los requisitos, el juez ordenará requerir al deudor para que en el plazo de cinco (5) días pague o exponga en la contestación de la demanda las razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la deuda reclamada.

El auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se notificará personalmente al deudor, con la advertencia de que si no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia que tampoco admite recursos y constituye cosa juzgada, en la cual se le condenará al pago del monto reclamado, de los intereses causados y de los que se causen hasta la cancelación de la obligación. Si el deudor la satisface en la forma señalada, se declarará terminado el proceso por pago.

Si el deudor notificado no comparece, se dictará la sentencia a que se refiere este artículo y se proseguirá la ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 306.

Esta misma sentencia se dictará en caso de oposición parcial, si el demandante solicita que se prosiga la ejecución por la parte no objetada. En este evento, por la parte objetada se procederá como dispone el inciso siguiente.

Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar las pruebas en que se sustenta su oposición, el asunto se resolverá por los trámites del proceso verbal sumario y el juez dictará auto citando a la audiencia del artículo 392 previo traslado al demandante por cinco (5) días para que pida pruebas adicionales.

Si el deudor se opone infundadamente y es condenado, se le impondrá una multa del diez por ciento (10%) del valor de la deuda a favor del acreedor.

Parágrafo 1°. En este proceso no se admitirá intervención de terceros, excepciones previas

reconvención, el emplazamiento del demandado, ni el nombramiento de curador ad litem. Podrán practicarse las medidas cautelares previstas para los demás procesos declarativos. Dictada la sentencia a favor del acreedor, proceden las medidas cautelares propias de los procesos ejecutivos.

Parágrafo 2°. En relación con los hijos no reconocidos, mientras se da inicio al proceso de investigación de paternidad o maternidad ante el Juez de Familia, se realizan las pruebas de ADN, se obtiene el resultado y se decide en forma definitiva el proceso de filiación, el juez podrá fijar una cuota provisional de alimentos en favor del NNA o del nacíto y puede ordenar la retención de salarios del presunto padre.

En caso de resultar la providencia adversa a las pretensiones del demandante, en cualquiera de los dos escenarios, (judicial o administrativo) esta deberá reintegrar lo indebidamente recibido con motivo del proceso, sin perjuicio de las acciones penales y administrativas a que hubiere lugar en contra de la parte actora.

Parágrafo 3°. En los demás casos, igualmente se podrá fijar una cuota provisional que garantice la obligación presente y aquellas que se causen hacia el futuro.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 17 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

11. De los procesos monitorios para el cobro de alimentos.

Artículo 6°. Adiciónese el numeral 13 al artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 82. *Funciones del Defensor de Familia.*

13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

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

Del honorable Congresista,


NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara

Departamento del Chocó

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de Octubre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 262 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:
HF Milton Córdoba Manyoma


SECRETARÍA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO... DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establecen algunos mecanismos para garantizar el derecho de alimentos a sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.

1. OBJETO

El presente proyecto de ley busca establecer algunos mecanismos de tipo procedimental para garantizar la efectividad del derecho de alimentos en favor de sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad, adoptando la estructura del proceso monitorio instituido en el Código General del Proceso, así como otorgando algunas facultades a las autoridades administrativas para el mismo fin.

En otras palabras, el proyecto considera la estructura del proceso monitorio consagrada en los artículos 419 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), como un instrumento de tutela efectiva y protección reforzada en materia de alimentos, para garantizar la salvaguarda y dignidad de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y de los adultos mayores cuando estos se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad, correspondiente a: 1). Personas en condición de discapacidad física y/o mental, 2). Menores de edad en situación de orfandad o que no hayan sido reconocidos y exista renuencia, 3). Adultos mayores y 4). Personas víctimas del conflicto armado o que hayan sido desplazadas por cualquier razón.

Adicional a lo anterior, el proyecto consagra algunos mecanismos de tipo administrativo para garantizar el derecho de alimentos.

2. ORIGEN DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley surge a partir de una iniciativa del Semillero de Investigación de Derecho Procesal de la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH), que fue compartida al Representante a la Cámara Nilton Córdoba Manyoma, quien a través de su Unidad de Trabajo Legislativo y con el apoyo del Grupo de Investigación “Justicia Real” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, construyó el articulado final.

3. DERECHO DE ALIMENTOS

La pensión alimentaria es un derecho subjetivo personalísimo para las partes, donde una de ellas tiene la facultad de exigir asistencia para su subsistencia cuando no se encuentra en condiciones para procurársela por sí misma, a quien esté obligado por ley a suministrarlo, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, a saber: (i) que el peticionario carezca de bienes y, por consiguiente, requiera los alimentos que demanda; (ii) que la persona a quien se le piden

alimentos tenga los recursos económicos para proporcionarlos y (iii) que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación entre quien tiene la necesidad y quien tiene los recursos. De esa forma, con fundamento en los principios de proporcionalidad y solidaridad, el derecho de alimentos consulta tanto la capacidad económica del alimentante como la necesidad concreta del alimentario, y se impone principalmente a los miembros de la familia¹.

En el caso de los menores, el derecho de los alimentos se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política como parte de los derechos fundamentales de los niños. Así, la alimentación equilibrada hace alusión a la ingesta de alimentos que incorporan los distintos nutrientes y grupos alimenticios, en las cantidades y frecuencias adecuadas de acuerdo con las necesidades de cada persona en los distintos momentos evolutivos.

Pero este concepto de alimentos, desde una perspectiva jurídica, va más allá de la provisión corporal de comida, tal como se expresa la Ley 1098 de 2006, el Código de la Infancia y Adolescencia, en el artículo 24 en donde se manifiesta que se entiende por alimentos todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación, y todo lo necesario para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes; además, se establece que los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.

Sobre este tema, la Corte Constitucional en la sentencia C-657 de 1997 manifestó que la palabra alimentos designa en el sentido legal, todo aquello que sea necesario para la conservación de la vida como la comida, la bebida, el vestido, la habitación, los remedios en caso de enfermedad. En caso de incumplimiento, las sanciones aplicables pueden tener carácter civil y de orden penal.

Se debe recordar que los derechos de los menores de edad priman sobre los de los demás, ofreciéndoseles mayores garantías y beneficios para proteger su formación y desarrollo. Por tal motivo, existe prelación institucional sobre las actuaciones oficiales y particulares que versen sobre este tema, contando con un mayor margen de discrecionalidad para que se cumpla con estos deberes constitucionales. Lo anterior, armoniza con los principios de protección integral, interés superior y prevalencia consagrados en la Ley 1098 de 2006.

En lo que respecta a los adultos mayores, en el artículo 46 de la Carta constitucional se encuentra lo que concierne a la protección que el Estado le debe ofrecer a las personas de la tercera edad, además, en la Ley 1276 de 2009 se trata lo relativo a las pensiones de alimentos o cuotas alimentarias en personas de la tercera edad. Ya en la Sentencia

T-184 de 1999 del máximo tribunal constitucional se señalaba el reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias para esta población.

Igualmente, en la Sentencia T-203 de 2013 de la misma Corte manifestó que para su exigibilidad se deberían configurar tres requisitos esenciales: I. La necesidad del alimentario; II. La capacidad económica del alimentante y; III. Un título que sirva de fuente a la relación.

También en la sentencia C-237 de 1997 se concluye que la pensión alimentaria es un derecho subjetivo exigible, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos como que el peticionario carezca de bienes y requiera los alimentos que demanda; que la persona a quien se le pide los alimentos tenga los recursos económicos para proporcionárselos y; que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación. Así pues, serán las partes quienes pactarán un acuerdo conciliatorio acerca de la cuota alimentaria a favor del necesitado, teniendo en cuenta la necesidad del beneficiario y la capacidad de cumplimiento del obligado.

En lo que se refiere al amparo reforzado en sujetos de especial protección, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la importancia de los derechos de las niñas y niños, destacando las diversas formas de fundamentabilidad de los derechos de los menores y las garantías que la Constitución establece para la satisfacción de los mismos. De igual forma se ha abordado el tema de los derechos de las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección. A continuación, se amplía este tema.

4. SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Es extensa la jurisprudencia en la que la Corte Constitucional de Colombia ha definido y conceptualizado acerca de la categoría de sujetos de especial protección constitucional; pero *grosso modo*, según la Sentencia T-167 de 2011 “La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”.

Para el caso de los niños, niñas y adolescentes, la Corte Constitucional los ha considerado sujetos de especial protección constitucional dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión y que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado y

¹ Sentencia T 685 de 2014.

sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”².

Ahora bien, para el caso de los adultos mayores, la clasificación como sujetos de especial protección constitucional se fundamenta en que son un grupo vulnerable; esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos. Por otro lado, respecto a los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia, enmarcada en el principio de solidaridad con persona de la tercera edad. En concordancia con este principio el Estado se compromete a garantizar unos mínimos vitales³.

Por último, en lo que hace referencia a las personas en condición de discapacidad, el alcance de los postulados básicos que se derivan de la protección especial otorgada por el Constituyente a este grupo poblacional, incluye: (i) la igualdad de derechos y oportunidades entre todas las personas, con la consiguiente prohibición de cualquier discriminación por motivos de discapacidad, (ii) el derecho de las personas en situación de discapacidad a que se adopten todas las medidas necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con los demás, y (iii) el deber estatal correlativo de otorgar un trato especial a las personas en situación de discapacidad⁴.

5. DERECHO DE ALIMENTOS PARA LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL:

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el derecho a recibir alimentos es en sí mismo un derecho fundamental. La normatividad colombiana consagra el derecho de los alimentos con categoría superior, como parte integrante del desarrollo integral de los seres humanos, prevalentemente de los menores de edad. En nuestra Constitución Política este derecho se halla en un capítulo especial que se enmarca dentro de los derechos de la familia, del niño, niña y adolescente. Particularmente el artículo 44 que consagra el interés superior del menor y sus derechos fundamentales, así como los artículos 42, 43 y 45 CP que regulan la protección de la familia, de la mujer embarazada y de los adolescentes⁵.

Por otra parte, para el caso de los adultos mayores, si bien el derecho de alimentos no tiene en sí mismo el carácter de fundamental, en caso de que este grupo vulnerable dependa para su supervivencia del pago de una pensión o cuota alimentaria, el no cumplimiento de esa obligación afecta de manera directa su derecho

fundamental al mínimo vital, y desatiende el deber constitucional del Estado y de las familias de velar por la seguridad de aquellas personas que estén en circunstancia de debilidad manifiesta ya sea por su condición económica, física o mental⁶.

6. PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO DE ALIMENTOS EN COLOMBIA

En Colombia, el incumplimiento de la obligación alimentaria permite acudir a dos (2) tipos de procesos judiciales que no son excluyentes entre sí: el penal por el delito de inasistencia alimentaria, tipificado en el artículo 233 de la Ley 599 de 2000 (Código de Procedimiento Penal); y el civil, existiendo allí dos (2) tipos de procesos relativos a la obligación alimentaria: 1. La fijación de la cuota alimentaria, y 2. El proceso ejecutivo de alimentos. Ejecutivo de cobro de las cuotas de alimentos en mora. Mientras que el primero busca que se establezca el monto por el que está obligado el alimentante con el alimentario, el segundo tiene como objetivo exigir judicialmente el pago de la obligación que previamente fue declarada mediante un proceso judicial.

Debe recordarse que la conciliación es un requisito de procedibilidad para el proceso judicial de fijación de la cuota alimentaria, de manera que es necesario acudir primero a ella para posteriormente interponer la demanda una vez que se cuente con el acta de conciliación. Cuando la conciliación no es exitosa, la fijación de la cuota puede hacerse por vía judicial, a partir de la interposición de una demanda de fijación de cuota de alimentos ante un juez de familia. El objetivo de este proceso es establecer la capacidad económica del demandado para fijar el monto de la obligación alimentaria y su forma de pago. A continuación se amplía esta información.

En el artículo 31 de la Ley 640 de 2001 se contempla la figura de la conciliación extrajudicial para llegar a acuerdos sobre temas de familia en general, dentro de los cuales se encuentran las obligaciones alimentarias. En su artículo 35 se establece como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial en los asuntos susceptibles de conciliación, asimismo, en los asuntos civiles y de familia se podrá cumplir este requisito mediante la conciliación en equidad.

En lo que se refiere a las reglas del procedimiento para el proceso de alimentos, en el Código de procedimiento civil en su artículo 435, se indica el proceso de fijación, aumento, disminución y exoneración de alimentos, así como la restitución de pensiones alimentarias. En la legislación se instituyen dos tipos de procesos en materia alimentaria a saber: I. El del Código de Procedimiento Civil encausado para mayores de edad, dentro de las obligaciones de suministro de alimentos tipificadas por el Código Civil; II. El del Código de la Infancia y la Adolescencia, respecto de alimentos solicitados por el padre o la madre

² Sentencia T-468 de 2018.

³ Sentencia T-252 de 2017.

⁴ Ibídem 1.

⁵ Sentencia C-017 de 2019.

⁶ Sentencia T-685 de 2014.

del menor. En ambos se debe surtir la conciliación previa como plataforma jurisdiccional.

La conciliación en materia de alimentos, según la Ley 640 de 2001, se contempla la convocatoria de una audiencia de conciliación por parte del defensor, procurador, inspector o comisario de familia. Si se logra la conciliación, este funcionario levantará un acta que indicará al monto de la cuota alimentaria y la fórmula de su reajuste periódico; el lugar y forma de cumplimiento; la persona a quien se debe realizar este pago; los descuentos salariales, si tiene lugar. En caso de que esta conciliación fracase, esto se manifestará en el acta para dar por agotado el requisito.

Asimismo, en esta norma la cuota provisional de alimentos será fijada únicamente por el defensor o comisario de familia, lo cual procede en dos eventos: I. Cuando el obligado no concurrió a la audiencia de conciliación a pesar de ser notificado; II. Cuando en la audiencia no se llegó a ningún acuerdo. Los jueces de familia intervendrán en esta materia cuando exista una demanda por este motivo a razón de que no se llegara a un acuerdo en la conciliación o cuando es imposible la convocatoria a la audiencia del obligado.

La Demanda de alimentos, como ya se mencionó, tiene lugar cuando no se logra conciliar entre las partes. De este modo, la demanda comprende las etapas de Admisión-Inadmisión de la demanda; contestación de la demanda y excepciones; audiencia, trámite, alegatos, y sentencia.

La medida que se toma para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones alimentarias consiste en el embargo de hasta 50% cuando el obligado es asalariado. Cuando este no cuenta con un salario, pero sí con bienes o inmuebles el juez podrá decretar medidas cautelares sobre ellos. En el caso de que los padres pierdan la patria potestad, no implica ello que cese la obligación alimentaria.

En lo que se refiere a la modificación de la cuota alimentaria, cuando varíe la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, por común acuerdo se podría modificar la cuota alimentaria pidiéndole a un juez, conllevando a un extenso proceso para ello.

Por otra parte, como ya se describió, en el artículo 233 del Código Penal se contemplan sanciones por el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, incurriendo en prisión de 16 a 54 meses y una multa de 13.33 a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Pero este tipo de delitos es excarcelable y las otras penas son mínimas, haciendo que el planteamiento de la protección reforzada de los derechos de esta población vulnerable se denote como algo retórico.

Así mismo, el incumplimiento podría dar lugar a la activación del mecanismo administrativo de restablecimiento de derechos en determinadas

situaciones, como en aquellos casos en los que el acreedor alimentario es un menor de edad⁷.

6.1. Cifras de procesos por alimentos 2018-2019

A continuación, se presentan las cifras de procesos reportada por los Despachos Judiciales de Familia por procesos de alimentos, de conformidad con la información entregada por la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, correspondiente a ingresos efectivos, egresos efectivos y egresos por sentencias, desagregado a nivel de Distrito Judicial, en el año 2018 y para el periodo enero-junio de 2019.

Los ingresos efectivos de procesos a la Rama Judicial corresponden a la demanda de justicia efectiva o ingresos efectivos, esto es, que no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro.

En cuanto a los egresos, estos corresponden a las salidas del despacho judicial, el término efectivo corresponde a un auto o decisión que pone fin a la instancia, esto es, que no se tienen en cuenta las siguientes salidas como efectivas: Egreso para descongestión, Egresos remitidos a otros despachos, Egresos por Autos Desiertos o Desistidos, Egresos por artículo 9° Ley 1395, Egresos Pérdida de Competencia, Egresos por rechazados o retirados y los Egresos Cambio de Radicación.

Movimiento de procesos declarativos de alimentos en despachos de Familia: Ingresos efectivos, egresos efectivos, y egresos por sentencias, Información desagregada por Distrito Judicial. Año 2018 y periodo enero a junio de 2019

Año	Distrito Judicial	Especialidad	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Egresos por Sentencias
2018	Antioquia	Familia	217	145	57
2018	Arauca	Familia	78	66	12
2018	Armenia	Familia	194	163	65
2018	Barranquilla	Familia	1.009	737	392
2018	Bogotá	Familia	2.691	1814	762
2018	Bucaramanga	Familia	649	429	142
2018	Buga	Familia	223	171	118
2018	Cali	Familia	480	265	88
2018	Cartagena	Familia	1.978	1.972	685
2018	Cúcuta	Familia	487	342	100
2018	Cundinamarca	Familia	661	409	146
2018	Florencia	Familia	187	151	38
2018	Ibagué	Familia	1.105	691	202
2018	Manizales	Familia	538	362	183
2018	Medellín	Familia	738	398	158
2018	Mocoa	Familia	61	73	32
2018	Montería	Familia	496	351	155
2018	Neiva	Familia	564	458	135
2018	Pamplona	Familia	32	29	7
2018	Pasto	Familia	519	327	90
2018	Pereira	Familia	168	175	56

⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DE- JUSTICIA. El delito de inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia. 2012.

Año	Distrito Judicial	Especialidad	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Egresos por Sentencias
2018	Popayán	Familia	370	249	128
2018	Quibdó	Familia	117	108	38
2018	Riohacha	Familia	168	105	22
2018	San Andrés	Familia	18	10	9
2018	San Gil	Familia	87	42	6
2018	Santa Marta	Familia	477	303	173
2018	Santa Rosa de Viterbo	Familia	264	210	56
2018	Sincelejo	Familia	527	634	168
2018	Tunja	Familia	274	195	84
2018	Valledupar	Familia	418	298	130
2018	Villavicencio	Familia	223	162	61
2018	Yopal	Familia	149	99	44
Total general			16.167	11.943	4.542

Año 2019 (enero a junio)	Distrito Judicial	Especialidad	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Egresos por Sentencias
	Antioquia	Familia	115	75	31
	Arauca	Familia	42	28	8
	Armenia	Familia	99	46	16
	Barranquilla	Familia	602	336	174
	Bogotá	Familia	1.574	892	358
	Bucaramanga	Familia	325	214	55
	Buga	Familia	100	56	42
	Cali	Familia	259	138	66
	Cartagena	Familia	1039	749	405
	Cúcuta	Familia	328	191	65
	Cundinamarca	Familia	317	242	82
	Florencia	Familia	90	67	10
	Ibagué	Familia	561	392	121
	Manizales	Familia	206	169	70
	Medellín	Familia	461	164	61
	Mocoa	Familia	31	20	7
	Montería	Familia	298	204	85
	Neiva	Familia	219	177	54
	Pamplona	Familia	20	8	2
	Pasto	Familia	290	179	53
	Pereira	Familia	87	70	16
	Popayán	Familia	192	102	53
	Quibdó	Familia	33	19	9
	Riohacha	Familia	100	47	12
	San Andrés	Familia	9	6	0
	San Gil	Familia	28	34	10
	Santa Marta	Familia	272	142	90
	Santa Rosa de Viterbo	Familia	110	85	36
	Sincelejo	Familia	214	199	95
	Tunja	Familia	163	113	48
	Valledupar	Familia	225	152	60
	Villavicencio	Familia	118	60	26
	Yopal	Familia	80	75	43
Total general			8.607	5.451	2.263

Las anteriores cifras permiten afirmar que en el caso de los procesos declarativos de alimentos para el año 2018 y 2019 (enero a junio), solo una cuarta parte de ellos terminó en sentencia judicial, evidenciándose una baja efectividad de esta vía procesal.

7. ESTRUCTURA DEL PROCESO MONITORIO

Ante la baja efectividad de la vía civil y penal para el cobro de alimentos, se considera necesario establecer una alternativa para que mediante un proceso de estructura monitoria se puedan

materializar los principios de protección integral, de interés superior y prevalencia de derechos que aseguren la subsistencia y dignidad de niños, niñas y adolescente, así como de los adultos mayores, en aquellos casos en que se enmarquen como sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El Código General del Proceso introdujo los procesos declarativos especiales, incluyendo allí al proceso monitorio (regulado en los artículos 419 a 421), como solución a los conflictos jurídicos originados por una obligación dineraria de naturaleza contractual, determinada y exigible.

El concepto de proceso monitorio se define en la Ley 1564 de 2012 como el trámite de única instancia a través del cual puede perseguirse el pago de una obligación dineraria surgida de un contrato, la cual debe ser clara y con un valor determinado, exigible y de mínima cuantía. Este proceso se caracteriza porque solamente se puede iniciar y seguir contra el deudor notificado personalmente. En este, con la sola presentación de la demanda, se dicta resolución favorable al actor o demandante, mediante la cual ordena al demandado el cumplimiento de una prestación, condicionando la ejecutividad de dicha determinación a la actitud que adopte el demandado; por tanto, si no formula oposición alguna, queda habilitada la vía de la ejecución forzada.

Como se observa, el proceso monitorio no se ajusta al cobro de obligaciones alimentarias, debido a que éste aplica para obligaciones contractuales y los alimentos son una obligación constitucional y legal; además, porque en el proceso monitorio el demandante no cuenta con un título ejecutivo, mientras que en materia de alimentos la conciliación presta mérito ejecutivo; por tanto, se pretende la aplicación de la estructura monitoria -no del proceso monitorio-, para el cobro de alimentos por vía judicial, dotando a los jueces civiles municipales de única instancia, de facultades para ejercer tal procedimiento.

De este modo, el proyecto de ley contempla la aplicación de la estructura monitoria como un instrumento de eficacia a la congestión judicial y a la ausencia de celeridad y efectividad en los procesos de familia en Colombia, más específicamente, los reclamos de una obligación alimentaria en donde se provee lo necesario para una vida digna. Este proyecto tiene como objeto ofrecer una herramienta de protección real y efectiva para la salvaguarda de la dignidad de estos sujetos de especial protección en materia de alimentos.

En el caso concreto, cuando se presente un reclamo de alimentos, como el trámite tiene una duración que impide el inmediato o pronto goce del derecho, se propone que, de una manera equivalente a la contemplada para el proceso monitorio en el código general del proceso, se

permita a las autoridades de familia (comisarios, procuradores, defensores o inspectores) fijar una cuota provisional.

Se trata de que las autoridades referidas anteriormente (jueces municipales en única instancia) tengan la facultad de adoptar decisiones provisionales, pero con efectos que podrían ser definitivos, sobre la tutela reclamada sin oír previamente a la parte demandada, si se observa desinterés en concurrir a la audiencia, se desconoce su paradero, o no se presenta sin justificación alguna a la audiencia.

8. SUSTENTO NORMATIVO

La presente iniciativa Legislativa, tiene, entre otras, las siguientes disposiciones que la sustentan normativamente:

FUENTE	DISPOSICIONES	CONTENIDO
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.		“(c)ada hombre, mujer y niña o niño tiene el derecho inalienable a estar libre de hambre y malnutrición para poder desarrollar sus facultades físicas y mentales (...)”
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 11	la alimentación hace parte de un nivel de vida adecuado y los Estados deben tomar medidas apropiadas para asegurar su efectividad.
Convención sobre los Derechos del Niño de 1989		Deberes de los Estados en materia de derechos de alimentos con menores.
Constitución Política	Artículos 1°, 2°, 5°, 11, 13, 42, 43, 44, 45, 46, 93 y 95	Sustento constitucional de la obligación alimentaria.
Código Civil	Artículos 411 al 427.	Derecho de alimentos.
Código General del Proceso	Artículos 17, 419, 420, 421.	Competencias judiciales y establecimiento de estructura de proceso monitorio.
Jurisprudencia Corte Constitucional. (Entre otras).	Sentencia T-1139 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Sentencia C-919 de 2001 (M.P. Jaime Araújo Rentería). Sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). Sentencia T-203 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Sentencia C-657 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo sentencia C-657 de 1997). Sentencia T-184 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) Sentencia T-506 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). Sentencia C-1033 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).	

FUENTE	DISPOSICIONES	CONTENIDO
	Sentencia C-029 de 2009 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Sentencia T-875 de 2003. (M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra). Sentencia T-685 de 2014. Sentencia T-468 de 2018. Sentencia T-252 de 2017. Sentencia C-017 de 2019. Sentencia T-685 de 2014.	

9. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa consta de siete (7) artículos, a saber:

Artículo	Contenido
Artículo 1°	Objeto del Proyecto
Artículo 2°	Adiciona el artículo 419 de la Ley 1564 de 2012, estableciendo la procedencia del proceso monitorio para el cobro de alimentos.
Artículo 3°	Adiciona el artículo 420A, que establece el contenido de la demanda en procesos monitorios para el cobro de alimentos.
Artículo 4°	Adiciona el artículo 421A, contentivo del trámite en los procesos monitorios para el cobro de alimentos.
Artículo 5°	Adiciona el artículo 17 de la Ley 1564 de 2012, estableciendo la competencia para conocer del proceso monitorio para el cobro de alimentos en los jueces civiles municipales de única instancia.
Artículo 6°	Adiciónese el numeral 13 al artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así, estableciendo como función del Defensor de Familia, la de fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.
Artículo 7°	Vigencia y Derogatorias.

Fuente: Elaboración Propia.

Del honorable Congresista,

NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

* * *

PROYECTO DE LEY 263 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, se exalta y reconoce como oficio ancestral y se adoptan las medidas para su salvaguardia, transmisión y protección.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, la exalta y reconoce como oficio ancestral y adopta medidas para su salvaguarda, transmisión y protección.

Artículo 2°. *Definición.* Se define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano como un oficio tradicional propio y un sistema médico ancestral e inherente a las(os) portadoras(es) y veedoras(es) de las comunidades negras del Pacífico colombiano, que abarca métodos propios sobre el cuerpo, la salud, el cuidado reproductivo de la población y el cuidado y conservación de su territorio. El oficio abarca el diagnóstico y tratamiento de enfermedades propios de la Partería Tradicional Afro del Pacífico, la prevención en salud, el cuidado y la conservación del territorio y la transmisión de saberes diferenciados, a partir de los conocimientos de la partería tradicional transmitida de manera ancestral.

Parágrafo. El ejercicio de este oficio debe ser entendido y tratado con enfoque étnico, cultural, territorial y de género.

Artículo 3°. *Caracterización.* La Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano tiene las siguientes características:

1. Comprende conocimientos y técnicas tradicionales sobre el cuerpo, las plantas y su uso, para la atención y cuidado del ciclo reproductivo de la población, y el diagnóstico y tratamiento de enfermedades del manejo propio de la partería.
2. Abarca conocimientos sobre el cuidado del cuerpo de la mujer, brindando atención y acompañamiento a todo el ciclo reproductivo femenino.
3. Fortalece los valores comunitarios de las poblaciones en las cuales se practica, construyendo tejido social en torno a la atención y permanencia de las parteras tradicionales en sus territorios.
4. Propende por un relacionamiento y cuidado del medio ambiente, en cuanto cultiva, produce y hace uso de plantas medicinales.
5. Construye conocimiento a partir del desarrollo de técnicas basadas en la observación, la experiencia, la interacción con el cuerpo, la naturaleza y el universo.
6. Es un oficio que se transmite oralmente de una generación a otra.
7. Es ejercida predominantemente por mujeres, aunque también algunos hombres lo hacen.
8. Pertenece al Pacífico colombiano, comprendiendo los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, así como a su diáspora en el resto del territorio nacional.
9. Tiene un componente étnico asociado a las comunidades negras y afrodescendientes del Pacífico colombiano; es un oficio vinculado a la cosmovisión y las costumbres ancestrales de las comunidades negras de la región del Pacífico colombiano.
10. Se construye y mantiene a partir de los saberes asociados inherentes a la manifestación.

Artículo 4°. *Medidas para salvaguardar el oficio.* El Gobierno nacional adoptará las siguientes medidas para salvaguardar el oficio de la Partería Afro del Pacífico colombiano:

1. Identificar y documentar la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, con el fin de reconstruir su historia, los procesos sociales y los contextos en que se desarrolla a través del enfoque diferencial.
2. Establecer los beneficios e impactos de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano.
3. Determinar los factores internos y externos que amenacen con deteriorar o extinguir la práctica de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, con el fin de tomar medidas preventivas y correctivas frente a los factores de riesgo o amenaza.
4. Implementar medidas orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la estructura comunitaria, organizativa, institucional y de soporte, relacionadas con la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano.
5. Tomar medidas orientadas a promover la apropiación de los valores de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano entre la comunidad, así como a visibilizarla y a divulgarla.
6. Fomentar medidas para la producción de conocimiento, investigación y documentación de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano.
7. Realizar registros e inventarios de las plantas utilizadas por las parteras en el ejercicio de su labor. Esto con el objetivo de identificar las plantas en peligro, sus potenciales medicinales y las medidas necesarias para su protección.
8. Incentivar la formación de espacios de cultivo y preservación de las plantas.
9. Fomentar medidas para la transmisión de conocimientos y prácticas asociados al ejercicio de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano.
10. Concertar espacios de encuentro para la socialización de experiencias alrededor de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano.
11. Sistematizar –con enfoque diferencial–, el conocimiento transmitido a través de la tradición oral para que esté disponible para su consulta y sea el insumo de materiales didácticos que rescaten el valor de la labor de la partería tradicional.
12. Fortalecer los espacios propios de atención de las parteras tradicionales al interior de sus comunidades, incluyendo las casas de parto,

nichos tradicionales, centros de atención tradicional comunitarias, casas de partería, entre otros.

13. Incentivar las acciones orientadas a desarrollar los saberes asociados de la partería tradicional afro del Pacífico colombiano.
14. Generar mecanismos de evaluación, control y seguimiento de las medidas de salvaguarda.

Parágrafo. Para adelantar las anteriores acciones, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Cultura; el Ministerio de Salud y la Protección Social; el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio del Interior – Dirección de Comunidades Negras; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), conforme a sus competencias, pondrán en marcha las Medidas de Salvaguarda y harán un seguimiento al cumplimiento de las mismas.

El Gobierno nacional tendrá seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para reglamentar la aplicación y alcance de este artículo.

Artículo 5°. Día Internacional de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano. Declárese el tres (3) de mayo como el Día Nacional de la Partería tradicional Afro del Pacífico colombiano en la República de Colombia.

El Ministerio de Cultura será la entidad encargada de coordinar las acciones encaminadas a la celebración de esta fecha.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista.



NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO... DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se define la Partería Afro del Pacífico colombiano, se exalta y reconoce como oficio tradicional y se adoptan las medidas para su salvaguarda, transmisión y protección.

1. OBJETO:

La presente ley define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, la exalta y reconoce como oficio ancestral y adopta medidas para su salvaguarda, transmisión y protección.

2. ASPECTOS GENERALES.

2.1. Ubicación de la región del Pacífico colombiano.

El Pacífico colombiano es uno de los territorios más amplios y con mayor biodiversidad en Colombia. Este abarca desde la región del Darién –al oriente de Panamá–, y se extiende a lo largo de la costa pacífica hasta la frontera con la República del Ecuador, comprendiendo los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño¹; asimismo, incluye los afluentes y límites geográficos contenidos en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993². Históricamente esta región fue el hogar de ancestros esclavizados y comunidades cimarronas de origen africano, de las cuales es descendiente la población afrocolombiana, que actualmente representa el 90% de los habitantes del Pacífico³.

El proceso de poblamiento del Pacífico colombiano se da como consecuencia de la esclavitud y las difíciles condiciones climáticas y de acceso a numerosas zonas del país, motivo por el cual diversas poblaciones étnicas se concentraron en parajes alejados en donde tenían poco contacto con el resto del territorio nacional; así:

“En el caso de la región pacífica estas tendencias se tradujeron en un poblamiento (...) con reducido o muy poco mestizaje interracial, debido a las particulares condiciones de aislamiento que ha vivido dicha región respecto al resto de la sociedad colombiana, sobre todo a partir de mediados del Siglo XIX -una vez se dio la abolición de la esclavitud hasta entrada la década del cincuenta en el Siglo XX”⁴.

2.2. Manifestaciones de patrimonio cultural en el Pacífico colombiano.

La herencia afrodescendiente, aunada a las particularidades geográficas y de poblamiento de la región pacífica, desencadenaron los patrones que marcaron la tradición afrocolombiana, la cual se caracteriza por un fuerte arraigo territorial de la población, representada en las prácticas culturales y comunitarias que se desarrollan en dichos territorios de asentamiento. Por tanto, las condiciones de aislamiento permitieron también

¹ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Colombia. 2014. Página 591.

² “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” República de Colombia.

³ Mosquera, Juan de Dios. Boletín del Movimiento Nacional Afrocolombiano Cimarrón: Estudios Afrocolombianos. Banco de la República de Colombia. URL: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/estudio-safro/estudiosafro4.htm>. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016.

⁴ Pardo Rojas, Mauricio; Mosquera, Claudia; Ramírez, María Clemencia. Panorámica Afrocolombiana: Estudios sociales en el Pacífico. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004.

la preservación y desarrollo de un rico acervo cultural que permaneció intacto hasta bien entrado el siglo XX.

A lo largo de los últimos años, organismos Internacionales como la Unesco, han otorgado diversos reconocimientos a prácticas asociadas a la cultura afrocolombiana, entre los que se destacan las declaratorias de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad a las Músicas de Marimba y los Cantos del Pacífico Sur (2015); y a la Fiesta de San Francisco de Asís de Quibdó, Chocó, conocido popularmente como “Las fiestas de San Pacho” (2012).

En este contexto, la partería afro tradicional tiene un papel importante, ya que al igual que las prácticas referenciadas anteriormente, hace parte del acervo cultural de las comunidades afrocolombianas, fortaleciendo sus lazos sociales y exaltando su identidad étnica; así lo ha reconocido el Ministerio de Cultura, entidad que ha declarado esta actividad como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

3. ASPECTOS RELEVANTES DE LA PARTERÍA AFRO DEL PACÍFICO COLOMBIANO.

3.1. Trayectoria histórica de la partería afro del Pacífico colombiano.

Del desarrollo histórico de la partería se tiene escasa información, al haber sido una actividad invisibilizada por un largo período de tiempo; así, por ejemplo, ha sido escaso el acompañamiento del Estado y de la comunidad académica en la documentación de esta labor.

Lo que se sabe es que la partería tradicional en Colombia es tan antigua como la idea de su sociedad constitutiva. Sin embargo, solamente hasta el siglo XVII se genera una identificación de su labor de atención comunitaria, a partir de la cual la medicina occidental las designó como parteras o comadronas, entendidas como aquellas mujeres que ejercían la obstetricia como oficio. En este contexto, las parteras cumplían la función no solo de asistir a la parturienta, sino también de atender a la mujer en todo el ciclo reproductivo, cuidar los niños, los adultos mayores y custodiar la salud y el bienestar general de toda la comunidad; todas estas labores y prácticas culturales han sido transmitidas de madres a hijas, hasta las actuales generaciones⁵.

3.2. Caracterización y contribuciones de la Partería Afro del Pacífico colombiano.

En primer lugar, según cifras de las organizaciones de parteras, en la zona pacífica existen cerca de mil seiscientas (1600) personas que ejercen esta labor⁶. Ahora bien, la Partería

Afro del Pacífico colombiano tiene un carácter étnico asociado al arraigo territorial de las comunidades negras del pacífico; así como un enfoque de género por cuanto, aunque algunos hombres la practican, es ejercida mayoritariamente por mujeres, permitiendo su empoderamiento en términos del conocimiento de su cuerpo, el ciclo reproductivo, y las dinámicas de autocuidado y cuidado extendido a su familia y comunidad.

En tal sentido, el campo de acción de la partería se extiende al tratamiento y cuidado del cuerpo a lo largo de todo su ciclo vital y reproductivo, la fertilidad en la mujer y el hombre, los cuidados del recién nacido, así como el diagnóstico y tratamiento de diversas enfermedades. En otras palabras, la partería tradicional es un sistema médico ancestral tradicional que enlaza los vínculos de comunidad y territorio para generar todo un sistema de servicio social y comunitario que decanta la esencia del ser negro en el Pacífico colombiano. Lo anterior se logra a través del uso y conocimiento en la producción de bebidas tradicionales, masajes y cuidados especiales, vinculados al manejo y utilización de la biodiversidad de su territorio⁷, pues la actividad se adelanta con base en plantas presentes en el territorio del pacífico colombiano; por tanto, el ejercicio de la partería afro también contribuye a la diversidad biológica del país.

Por otra parte, la atención de la partera se despliega en sectores del territorio nacional en donde solamente ellas permanecen desde la certeza del servicio social y comunitario de su labor; así, la Partería Afro del Pacífico colombiano cumple una importante función en este territorio, pues a pesar del aumento del número de partos atendidos institucionalmente por profesionales, esta labor en los hogares sigue siendo significativa sobre todo en las zonas rurales apartadas, en las cuales las vías de comunicación, los costos de los traslados, el bajo acceso a los servicios de atención sanitaria y las tradiciones culturales en torno al nacimiento en el hogar, generan condiciones que hacen indispensable la labor de las parteras⁸.

Por otra parte, la permanencia de la partera en sus respectivos territorios termina articulando los lazos de solidaridad (madrinazgo-padrinazgo) que vinculan a la comunidad a su territorio, generando una familiarización extendida que permite fundamentar los valores comunitarios con la esencia misma de su ancestralidad aplicada a la atención en el día a día. Así, para las parteras

2016. URL: <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Las-parteras-del-pac%C3%ADfico-colombiano-son-patrimonio-del-pa%C3%ADs.aspx>.

⁷ ASOPARUPA. Plan de Salvaguardia de los Saberes asociados a la Partería Afropacífica. 2012.

⁸ Amú Venté, Anny Pilar y Rengifo Farrufia, Laura. Concepciones ontológicas ligadas a la gestación y el nacimiento de dos cosmovisiones particulares: La medicina científica occidental y las parteras del Pacífico colombiano. (Trabajo de grado de pregrado) Universidad San Buenaventura. Cali, 2011. p. 30

⁵ Restrepo, Libia. Médicos y comadronas o el arte de los partos. La ginecología y la obstetricia en Antioquia, 1870-1930. Medellín: La Carreta Editores, 2005.

⁶ Ministerio de Cultura. Las parteras del Pacífico colombiano son patrimonio del país. Bogotá 7 de octubre de

tradicionales, la familia se configura en un conjunto de personas donde abuelas, abuelos, madres, padres, hijas e hijos, reproducen prácticas ancestrales que se han arraigado en el territorio. En esta familia, también se incorporan tíos, tías, primos, primas, madrinas y padrinos, estos últimos de gran importancia para el nacimiento de un niño o niña, convirtiéndose en la comunidad que acoge, como una red o un tejido social formado de acuerdo a las dinámicas sociales que se gestan en la ruralidad. Entonces, todos y todas se convertían en madres, padres, madrinas, padrinos, tíos, tías, hermanos, entre otras figuras representativas de amor y control, concebido como un acto de confianza de carácter colectivo que al contar con la participación de la familia y la comunidad inmediata de la madre y el recién nacido, afianza los lazos de solidaridad, de convivencia y crianza colectiva, donde las familias y la comunidad giran alrededor de la partera, quien es la mujer sabia, capaz de proporcionar respuestas a las inquietudes frente a la salud, crianza, liderazgo, salud sexual, salud reproductiva y desarrollo integral⁹.

Un aspecto importante a resaltar es que, aunque la partería es ejercida principalmente en la ruralidad del pacífico, no se puede desconocer que, en el caso de Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Guapi, principales ciudades de los departamentos del Pacífico, el movimiento social de mujeres en torno a la partería ha demostrado que esta es una alternativa legítima y segura, aun cuando se cuenta con acceso al sistema de salud. Por último, las parteras no solo se enfocan en la atención del parto, sino que también tienen incidencia en la promoción de derechos sexuales y reproductivos y en la promoción de la igualdad y la equidad de género¹⁰.

2.3 Dificultades de la Partería Afro del Pacífico colombiano.

La labor de la partería tradicional se ha mantenido incólume al servicio de las familias y comunidades que se han beneficiado de ella, a pesar del cúmulo de amenazas y agresiones que se ciernen sobre las parteras y sus organizaciones. La principal amenaza identificada en la falta de reconocimiento del sistema de salud y otros sectores, que procuran invisibilizar los saberes asociados a la partería tradicional, desconociendo que se trata de un sistema de medicina propia igualmente legítimo, e ignorando el evidente beneficio que el servicio social y comunitario de la partera aporta en cualquier esfera en la que se le ubique.

Por otra parte, las exigencias del servicio imponen a la partera estar en el mismo escenario del conflicto armado, hecho que redundan en una permanente amenaza para la seguridad de la

sabedora y su familia, pero donde ella asume el riesgo para no interrumpir su servicio; además, su labor implica el desplazamiento a las zonas más apartadas del territorio, en donde hay inexistencia o precariedad de las vías de comunicación, dificultando su movilidad. No obstante, este servicio no es remunerado en consideración al bienestar que genera en las familias y comunidades que se desarrollan en torno a la partera, no contando con una remuneración justa frente a su labor, no solo porque respeta la integridad de su vocación de servicio sino porque además coexiste en escenarios de pobreza en donde su acción es una de las pocas fuentes de bienestar. Por tanto, a la fecha, la partera tradicional dignifica su acción en el solo reconocimiento de su comunidad frente a su saber; sin embargo, es evidente que la precariedad de las condiciones de vida a las que debe enfrentarse redundan directamente en un sistema global de desatención a las comunidades más vulnerables¹¹.

Por último, las parteras tradicionales ejercen su labor en sus respectivos territorios, comunidades y familias como hecho cierto, más allá de que se registren o no dichas acciones. Por eso es importante que se genere un sistema de información que reconozca e identifique dicha estructura a partir de un cúmulo de acciones públicas y privadas que confluyan en fortalecer ese sistema de atención tradicional que ya hoy opera de base al interior de las comunidades y cuyo fortalecimiento tiene una repercusión directa en el mejoramiento de la calidad de vida de toda una comunidad¹².

5.4. PROCESO DE RECONOCIMIENTO A LA PARTERÍA TRADICIONAL AFRO DEL PACÍFICO COLOMBIANO.

A la Partería Tradicional Afropacífica se le han otorgado varios reconocimientos por parte de diferentes organizaciones. En primer lugar, la Organización Panamericana de la Salud¹³, a través de su Programa de Emergencias y Desastres, entregó un diploma el 28 de julio de 2012 a las parteras del Pacífico caucano como reconocimiento a la experiencia “Maternidad Segura en el Pacífico: Camino hacia un parto feliz”. Además, identificaron la importancia de los aportes de las parteras en el cuidado de la maternidad y entrega de información que ha permitido iniciar y superar el subregistro existente, tanto en gestantes como en recién nacidos¹⁴.

¹¹ ASOPARUPA. Cartilla Ombligando Saberes. 2017.

¹² Ídem.

¹³ Organismo Especializado de Salud del Sistema Interamericano, encabezado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), y también está afiliada a la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde 1949, de manera que forma parte igualmente del Sistema de las Naciones Unidas.

¹⁴ Programa de Emergencias y Desastres de OPS/OMS. La OPS/OMS entrega diploma a las parteras del Pacífico caucano. **Bogotá, D. C., 28 de julio de 2012.** URL: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_

⁹ ASOPARUPA. Documento POAI Atención integral a la primera infancia. 2017.

¹⁰ ASOPARUPA. Documento Plan Especial de Salvaguardia de la Partería Tradicional Afro del Pacífico.

Por otra parte, el 7 de octubre de 2016 el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, decidió incorporar la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial debido a que esta manifestación representa un conocimiento ancestral que se mantiene activo y vigente a través del oficio de la partería.

En otra vía, el 25 de noviembre de 2016 el Ministerio de Salud y de la Protección Social reconoció a la partería tradicional, por su modelo propio de atención declarado patrimonio cultural e inmaterial de Colombia.

La Organización Mundial de la Salud, reconociendo la labor que ejercen las parteras como protectoras de la vida de la madre y los neonatos, elaboró en 2016 un documento con “*Recomendaciones de la OMS sobre atención prenatal para una experiencia positiva del embarazo*”¹⁵, en el cual se menciona la importancia de la partería en dos aspectos: el primero, *intervención en los sistemas de salud para mejorar la utilización y calidad de la atención prenatal*, recomendando la continuidad asistencial que impulsan las parteras en ciertos contextos; y el segundo, *la delegación de componentes de la prestación de atención prenatal*, sugiriendo que en beneficio de la salud materna y neonatal se delegue la promoción de ‘trabajos no sanitarios’ como la partería. Los consejos consignados en este documento son de gran importancia para Colombia si se tienen en cuenta las dificultades del Sistema de Salud formal para acceder a los territorios más alejados.

6.5. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES.

A continuación, se presentan los fundamentos normativos sobre los que se sustenta la formulación del presente proyecto de ley que define, caracteriza, exalta y reconoce la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano y adopta medidas para su salvaguarda.

6.1.5.1 Ordenamiento Jurídico Internacional

La primera norma que se trae a colación es el artículo 2° de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial- UNESCO del 17 de octubre de 2003, aprobada mediante la Ley 1037 del 25 de julio de 2006 y promulgada por el Decreto 2380 de 2008, que establece las definiciones de lo que se entiende por Patrimonio Cultural Inmaterial, como se referencia a continuación:

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

La anterior Convención incluyó dentro del patrimonio cultural inmaterial, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- a) *Tradiciones y expresiones orales*, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
- c) *Usos sociales, rituales y actos festivos*;
- d) *Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo*;
- e) *Técnicas artesanales tradicionales*”. (Resaltado fuera de texto).

Entonces, la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano se puede enmarcar en la definición del presente artículo como patrimonio cultural inmaterial de la nación colombiana al contar con componentes expresados en el artículo 2° numeral 1°, así como también hace parte de las manifestaciones señaladas en los literales a), c), d) y e) del numeral 2° del mismo artículo.

En ese orden de ideas, la Sentencia C-120 de 2008 de la Corte Constitucional denota la importancia de las múltiples expresiones del patrimonio cultural inmaterial, siendo este parte de la identidad cultural de los pueblos y las comunidades, al mismo tiempo que constituyen una gran riqueza para toda la humanidad. Por tal razón, el reconocimiento, respeto y salvaguarda permiten proteger la diversidad de costumbres y cosmovisiones de los grupos humanos asentados en los territorios del Estado, particularmente de aquellas cuya transmisión se vale de herramientas no formales como la tradición oral, los rituales, usos, conocimientos de la naturaleza, entre otras.

6.2.5.2. Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política de Colombia consagra en los artículos 7° y 8° lo siguiente:

1. Artículo 7°. *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.*
2. Artículo 8°. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.* (Resaltado fuera de texto).

content&view=article&id=1658:la-opsoms-entrega-diploma-a-las-parteras-del-pacifico-caucano-&Itemid=442

¹⁵ Organización Mundial de la Salud. Recomendaciones de la OMS sobre atención prenatal para una experiencia positiva del embarazo. 2016. URL: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250802/1/WHO-RHR-16.12-spa.pdf?ua=1>.

En ese orden de ideas, es imperativo para el Estado tomar medidas de protección a las prácticas étnicas y culturales de la nación. De la misma manera, los artículos 70, 71 y 72 establecen en la Carta Constitucional:

1. Artículo 70. Reglamentado por la Ley 1675 de 2013. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

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

2. Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. ***Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.***
3. Artículo 72. ***El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado.*** (Resaltado fuera de texto).

Teniendo en cuenta la relación entre los artículos 7° y 8° y los artículos 70, 71 y 72, el Estado colombiano debe propender por proteger, fomentar y crear incentivos a las manifestaciones culturales que son parte constitutiva de la identidad nacional y tienen un carácter inalienable, inembargable e imprescriptible.

6.3.5.3. Ordenamiento normativo legal.

En primer lugar, la Ley 70 de 1993 en su artículo segundo (2°) define Comunidad Negra como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”.

Además, considerando la partería tradicional como manifestación cultural estructural de la identidad de las comunidades negras del Pacífico colombiano, algunas de las medidas de salvaguarda que se presentan en el siguiente proyecto se enmarcan en el artículo 41 de la Ley 70 de 1993 que dispone que ***“el Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar,***

preservar y desarrollar su identidad cultural”. (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien, la Ley 1185 de 2008 modifica en su artículo 1° el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, referente a la integración del Patrimonio Cultural de la Nación:

“(…) las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico...”. (Resaltado fuera de texto).

Además, en los literales a) y b) de dicho artículo se establece:

- a) Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la nación. ***La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.***

Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, ***deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.***

- b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y ***para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial***, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

(...) Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, ***o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales,*** los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la

promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.

7.6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

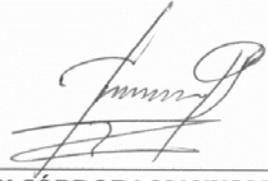
Este proyecto reconoce, caracteriza y exalta a la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, convirtiéndose en una medida de salvaguardia y sostenibilidad de los saberes y prácticas asociadas a la labor; así mismo, recoge las recomendaciones del *Plan de Salvaguardia de los Saberes asociados a la Partería Tradicional Afropacífica* de la Asociación de Parteras Unidas del Pacífico ‘ASOPARUPA’, documento que fue construido por las Parteras de los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, junto a sus organizaciones y asociaciones de base. Dicha iniciativa, buscaba que el saber de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano fuera incluido en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, evento que tuvo lugar el siete (7) de octubre de 2016 en la ciudad de Bogotá, D. C.

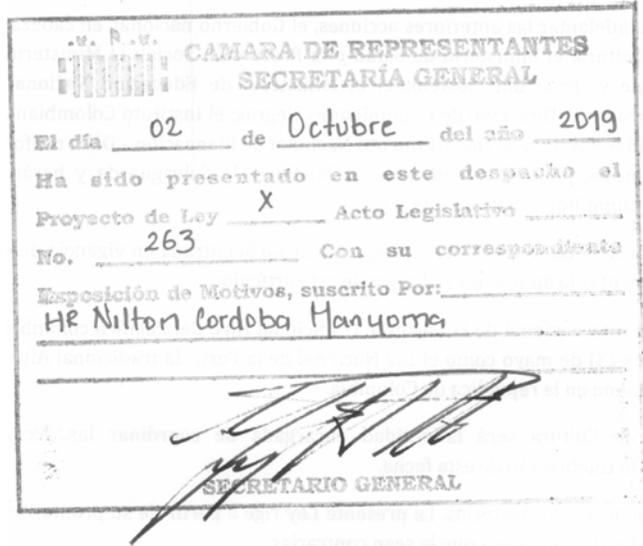
El presente proyecto de ley está compuesto por un total de seis (6) artículos. El primero de ellos establece el objeto del proyecto de ley; el segundo define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano y un párrafo acerca de su enfoque diferencial en términos étnicos y de género; el artículo tercero propone una caracterización del ejercicio de la Partería Tradicional Afro en el Pacífico colombiano; el cuarto artículo contiene las medidas de salvaguardia del oficio y un párrafo que establece la obligación del Gobierno nacional frente a las mismas; el artículo quinto promulga el Día Nacional de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano; finalmente, en el último y sexto artículo se establecen la vigencia y derogatorias.

Debe resaltarse que, a pesar del reconocimiento que se le ha otorgado a la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano desde el Ministerio de Cultura y Organismos Internacionales, el Congreso de la República –en cumplimiento del ordenamiento jurídico acá expuesto–, tiene el compromiso legislativo de reconocer en el Ordenamiento Normativo Nacional el ejercicio de la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, con el fin de darle un carácter permanente que salvaguarde de generación a generación el oficio, coadyuvando a su protección y reconocimiento, e impulsando al Gobierno

nacional para que se adelanten, desde las entidades competentes, las acciones encaminadas a la puesta en marcha y el cumplimiento del Presente proyecto de ley.

Del honorable Congresista,


NILTON CÓRDOBA MANYOMA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Chocó



CONTENIDO

Gaceta número 982 - Jueves, 3 de octubre de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 259 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 260 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece una exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio.....	12
Proyecto de ley número 262 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen algunos mecanismos para garantizar el derecho de alimentos a sujetos de especial protección constitucional en condiciones de mayor vulnerabilidad.....	20
Proyecto de ley 263 de 2019 Cámara, por medio del cual se define la Partería Tradicional Afro del Pacífico colombiano, se exalta y reconoce como oficio ancestral y se adoptan las medidas para su salvaguardia, transmisión y protección.	27