



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1013

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o "ley de parto digno, respetado y humanizado."*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho de la mujer durante el embarazo, trabajo de parto, parto, posparto y duelo gestacional y perinatal con libertad de decisión, conciencia y respeto; así como reconocer y garantizar los derechos de los recién nacidos.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley regirá en todo el territorio nacional, de conformidad con el enfoque diferencial.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para la correcta aplicación de la presente ley entiéndase por:

**Parto respetado y humanizado:** Es el parto vaginal o cesárea en el cual se respeta la fisiología y ritmo del proceso, se interviene solo de ser necesario con base en la evidencia científica actualizada y en las condiciones particulares de salud, se identifican, comprenden y respetan los aspectos socioculturales de la mujer, se le brinda apoyo emocional, se le da poder de decisión, y se le garantiza su autonomía y privacidad, con un enfoque holístico y basado en el respeto por los Derechos Humanos.

**Trabajo de parto:** Proceso fisiológico y natural que comprende una serie de contracciones progresivas y continuas que ayudan a que se dilate y afine el cuello del útero para permitirle al feto pasar por el canal de parto.

**Parto fisiológico:** Es el parto vaginal, proceso natural, dinámico, trascendental y único con el que la mujer finaliza su gestación, que involucra factores psicológicos y socioculturales y deja una impronta en la mujer y en el recién nacido. Su inicio es espontáneo, se desarrolla sin complicaciones y culmina con el alumbramiento de la placenta.

**Cesárea humanizada:** Es el procedimiento efectuado con base en evidencia científica actualizada, recomendada únicamente por la necesidad de la condición de salud de la mujer o del feto, protegiendo el vínculo afectivo por medio del contacto piel con piel, y del inicio del amamantamiento dentro de la primera hora del posparto, así como respetando su derecho a permanecer acompañada, si así lo desea mínimo por una persona de su elección y confianza durante todo el proceso, con información clara y suficiente sobre el estado de salud, sin obstaculizar el campo visual del nacimiento si así lo desea la mujer y con apoyo emocional.

**Enfoque diferencial:** Es la estrategia que permite la inclusión de los sujetos de especial protección constitucional mediante acciones, programas y proyectos adoptados con el fin de garantizar la igualdad, la equidad y la no discriminación.

**Duelo gestacional:** Es el proceso que se puede sufrir con motivo de la muerte del feto durante la etapa de gestación.

**Duelo perinatal:** Es el proceso que se puede sufrir con motivo de la muerte del feto o recién nacido durante el trabajo de parto, el parto o el posparto.

**Posparto:** Periodo de transición y adaptación necesario, que inicia después del parto. Este período es esencial para el desarrollo de los recién nacidos, para la recuperación de la mujer, para el reconocimiento de las funciones parentales y para

que se establezca el vínculo afectivo entre los recién nacidos y sus padres.

**Plan de parto:** Documento realizado por la mujer, con destino a los agentes de salud encargados de la atención del trabajo de parto, parto y posparto, en el que se establece un diálogo de necesidades, preferencias y expectativas de la mujer con respecto a la atención.

Artículo 4°. *Derechos.* Todas las mujeres en proceso de gestación, trabajo de parto, parto, posparto, duelo gestacional y perinatal tienen los siguientes derechos:

1. A recibir atención integral, adecuada, oportuna y eficiente, de conformidad a su forma de habitar el territorio, a sus costumbres, valores, creencias y a su condición de salud,
2. A ser tratada con respeto, de manera individual y protegiendo su derecho a la intimidad y confidencialidad, incluida la información sobre resultados de pruebas de laboratorio, a no recibir tratos crueles, inhumanos ni degradantes, a que se garantice su libre determinación y su libertad de expresión y ser tratada sin discriminación.
3. A ser considerada como sujeto de derechos, en los procesos de gestación, trabajo de parto, parto, posparto y duelo gestacional y perinatal de modo que se garantice su participación en dichos procesos, atendiendo su condición de salud.
4. A tener una comunicación asertiva con los prestadores de atención en salud durante la gestación, el trabajo de parto, el parto, posparto y duelo gestacional y perinatal mediante el uso de un lenguaje accesible acorde a las necesidades étnicas, culturales, sociales y de diversidad funcional de cada mujer.
5. A ser informada sobre una alimentación adecuada de acuerdo a sus requerimientos nutricionales en etapa de gestación, trabajo de parto y posparto.
6. A que sea ingresada al Sistema de Salud en caso de no estar vinculada laboralmente y a ser atendida sin barreras administrativas.
7. A participar en un curso de preparación para la gestación, trabajo de parto, parto y posparto de alta calidad pedagógica y profundidad en los contenidos, basado en evidencia científica actualizada y con enfoque diferencial, con personal formado en acompañamiento a población gestante; que privilegie el respeto por la fisiología, en espacios accesibles que garanticen la dignidad y comodidad, sin importar el tipo de vinculación que tenga la mujer al Sistema de Seguridad Social.
8. A realizarse los controles prenatales recomendados según la evidencia científica actualizada, por niveles de atención, de acuerdo con su condición de salud.
9. A ser informada sobre sus derechos, sobre los procedimientos de preparación corporales y psicológicos para el trabajo de parto, el parto y el posparto, y sobre los beneficios, riesgos o efectos de las diferentes intervenciones durante la gestación, el trabajo de parto, el parto y el posparto, con información previa, clara, apropiada y suficiente por parte de los agentes de la salud, basada en la evidencia científica segura, efectiva y actualizada, y sobre las diversas alternativas de atención del parto, con el fin de que pueda optar libremente por la que mejor considere y, en consecuencia, a decidir sobre el lugar y los agentes en salud encargados de su atención.
10. A ser informada sobre la evolución del trabajo de parto, parto y posparto, sobre el estado de salud del feto y del recién nacido y, en general, a que se le haga partícipe de las diferentes actuaciones de los agentes de la salud y a que sus familiares tengan información oportuna de la evolución del trabajo de parto, parto y posparto, si la mujer así lo desea.
11. A presentar su plan de parto para fortalecer la comunicación con los agentes de salud, y a que, a partir de la semana 32 de gestación, los controles prenatales sean realizados en el lugar donde se atenderá el parto y en lo posible, por los agentes de salud que le atenderá en parto.
12. Al parto respetado y humanizado, basado en evidencia científica actualizada, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las condiciones de salud de la mujer y del feto así lo permitan y su libre determinación. Lo anterior comprende las siguientes prácticas:
  - a) Tacto vaginal, realizado en lo posible por el mismo agente de salud de turno para guardar mayor objetividad en la comparación de los mismos y de conformidad con los términos recomendados por la evidencia científica.
  - b) Monitoreo fetal intermitente con el fin conocer el estado de salud del feto y facilitar la movilidad, fisiología y comodidad durante el trabajo de parto.
  - c) Ingestas de dieta líquida de acuerdo a las recomendaciones del médico., durante el trabajo de parto y posparto.
  - d) Movimiento corporal con libertad y adopción de posiciones verticales durante el trabajo de parto y posparto.
  - e) Uso de métodos no farmacológicos y farmacológicos para el manejo del dolor durante el trabajo de parto.
  - f) Pujos de acuerdo con la sensación fisiológica de la mujer en la etapa expulsiva avanzada,

evitando en lo posible que sea dirigido por terceros.

13. A permanecer con el recién nacido en contacto piel a piel después del nacimiento, con el fin de facilitar el vínculo afectivo entre madre e hijo y estimular eficazmente el proceso de lactancia materna, cuando las condiciones de salud de la mujer y del recién nacido lo permitan, de conformidad con la evidencia científica actualizada
14. A recibir atención en salud durante la gestación, trabajo de parto, parto y posparto bajo prácticas ancestrales de comunidades étnicas, en el lugar de su elección, siempre y cuando se garanticen las condiciones de salud de la mujer, del feto o del recién nacido.
15. A recibir asistencia psicosocial, particularmente asistencia en salud mental oportuna y de calidad con enfoque diferencial cuando así lo requiera y lo desee y en especial, en los procesos de duelo gestacional y perinatal.
16. A estar acompañada, si así lo desea la mujer, mínimo por una persona de su confianza y elección durante el proceso de gestación, trabajo de parto, parto y posparto, o en su defecto, por una persona especialmente entrenada para darle apoyo emocional. Bajo ninguna circunstancia se podrá cobrar para hacer uso de este derecho.
17. A ser informada, basada en evidencia científica actualizada, desde la gestación, sobre los beneficios de la lactancia materna, a recibir apoyo para amamantar durante el posparto con asesoría oportuna, permanente y de calidad por un agente de salud experto en lactancia materna.
18. A no ser sometida a ningún procedimiento médico, examen o intervención cuyo propósito sea de investigación y docencia, salvo consentimiento libre, previo, expreso e informado manifestado por escrito.
19. A recibir información y decidir sobre los diferentes métodos de anticoncepción que estén acordes a su condición de salud, y a acceder al método de su preferencia, según sus necesidades.
20. A recibir una cesárea humanizada, en caso de haberse agotado todas las condiciones de un parto fisiológico humanizado.
21. A ser informada sobre la viabilidad de tener un parto vaginal después de una cesárea y a tenerlo si así lo desea, de conformidad con las recomendaciones basadas en la evidencia científica actualizada, siempre y cuando se aseguren las buenas condiciones de salud del feto y de la mujer.
22. En los casos de duelo gestacional o perinatal, a tener acompañamiento de un equipo de

agentes de la salud interdisciplinario con formación en duelo; y a ser atendida en un lugar donde no tenga contacto con otras mujeres en gestación, trabajo de parto, parto o posparto.

23. A que le sea entregada su placenta por los agentes de salud o instituciones que presten la atención durante el parto y posparto, cuando así lo desee y lo solicite la mujer, según sus creencias.

*Artículo 5°. Deberes de la mujer en gestación, trabajo de parto, parto y posparto.*

1. Cumplir con los deberes establecidos en la Ley 1751 de 2015, ley estatutaria de Salud o en la disposición que la modifique.
2. Cuando la mujer en gestación, trabajo de parto, parto y posparto decida no atender las recomendaciones de los agentes de salud, o no recibir un procedimiento o tratamiento deberá expresarlo por escrito a través de un documento de consentimiento informado de rechazo o disenso.
3. Atender las recomendaciones sanitarias en el transporte y disposición de la placenta en el caso de recibirla, y dejar constancia de haberla recibido, todo lo anterior con enfoque diferencial y según sus creencias.
4. Mantener una comunicación y trato respetuoso con los agentes de salud que hacen parte del proceso de gestación, trabajo de parto, parto y posparto.

*Artículo 6°. Integralidad de la atención.* La atención en salud prenatal, atención de partos de bajo riesgo o alto riesgo y atención de recién nacidos debe contar con un agente en salud suficiente, permanente e interdisciplinario, con insumos tecnológicos esenciales en buen estado y demás equipamiento que garantice la atención oportuna, digna y segura a las mujeres y a los recién nacidos durante la gestación, el trabajo de parto, el posparto, teniendo en cuenta dentro de los procesos de atención el enfoque diferencial y la interculturalidad.

*Artículo 7°. Derechos del recién nacido.* Todo recién nacido (a) tiene derecho:

1. A ser tratado con respeto y dignidad.
2. A ser inscrito en el Registro Civil de Nacimiento y afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud.
3. A recibir los cuidados y únicamente los tratamientos interdisciplinariamente necesarios, acordes con la evidencia científica actualizada, con su estado de salud y en consideración a la supremacía de sus derechos fundamentales, inclusive el cuidado paliativo.
4. A tener contacto piel con piel con su madre y amamantamiento inmediato postergando los procedimientos que no se consideren vitales

con el objetivo de favorecer sus procesos de adaptación neurofisiológicos y psicológicos.

5. Al corte oportuno del cordón umbilical de conformidad con las recomendaciones basadas en la evidencia científica actualizada.
6. A no ser separado de su madre durante la permanencia en la institución prestadora de salud, siempre que el recién nacido o la mujer no requiera cuidados especiales que impidan lo anterior.
7. A tener contacto con su padre durante su proceso de nacimiento, para el adecuado desarrollo de su vínculo afectivo, siempre y cuando la mujer autorice la presencia del padre durante su trabajo de parto, parto y posparto. Lo anterior, siempre y cuando no existan contraindicaciones médicas.
8. A que sus padres reciban adecuado asesoramiento e información sobre los cuidados para su crecimiento y desarrollo, signos de alarma, periodicidad de controles de seguimiento, junto con información sobre el plan de vacunación explicando beneficios y posibles efectos adversos.

Artículo 8°. *Obligaciones del Estado.* Son obligaciones del Estado para garantizar la eficacia y desarrollo de la presente ley, las siguientes:

1. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, deberá promover la formación y actualización de agentes en salud para el cuidado de la mujer y del recién nacido, durante las etapas de gestación, trabajo de parto, parto, posparto y lactancia, dependiendo del cuerpo de conocimiento de cada gremio de acuerdo a la normatividad vigente y evidencia científica actualizada.
2. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Tecnologías y de la Comunicación, diseñarán un plan estratégico de divulgación, de la presente ley y los lineamientos regionales sobre las políticas de atención a la mujer en gestación, parto y posparto y al recién nacido y establecer estrategias apropiadas para cada población con enfoque diferencial.
3. El Ministerio de Salud y Protección Social, actualizará las guías de práctica clínica de acuerdo a lo establecido en la presente ley y de conformidad con la evidencia científica actualizada, cada 5 años.
4. Garantizar la atención oportuna a los servicios especializados, incluyendo desplazamientos y alojamientos cuando la mujer deba desplazarse fuera de su lugar de residencia.
5. El Ministerio de Salud y Protección Social, garantizará la gestión de conocimiento entre pares.

Parágrafo. En lo contenido al numeral primero del presente artículo, el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a 12 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, incorporarán en los planes de estudio de los diferentes agentes de salud relacionados, los contenidos y conceptos basados en evidencia científica actualizada, que explican los procesos fisiológicos de la gestación, el trabajo de parto, el parto, el posparto, la lactancia, y el nacimiento respetado y humanizado.

Artículo 9°. Se debe reconocer y respetar el pluralismo cultural relacionado con las mujeres y los recién nacidos, garantizando con evidencia científica su vida, dignidad, integridad y salud, antes, durante y después del parto.

Artículo 10. El Estado promoverá la capacitación de las parteras, y apoyará los procesos de formación de partería tradicionales que ya existen a lo largo del territorio nacional, para sentar bases de las políticas públicas de acceso de la mujer y del recién nacido durante la gestación, parto y posparto, al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, respetando sus quehaceres y creencias de las parteras en el territorio nacional, y desarrollando estrategias de cualificación en calidad y técnica del arte de la partería y en los niveles de comunicación y referencia que garanticen que cada gestación y parto que sea de alto riesgo, sea atendido por personal especializado según la sectorización proporcionada a las necesidades y a las condiciones de salud de cada mujer y de cada feto o recién nacido.

Artículo 11. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley por parte de los agentes de salud, sus colaboradores o de las instituciones en que estos presten servicios, será considerado como falta a los fines sancionatorios, de conformidad con los procesos establecidos por la Superintendencia de Salud, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponder.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación.



**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. SOBRE EL PARTO HUMANIZADO

Esta Ley de Parto Digno, Humanizado y Respetado es una iniciativa pendiente para las mujeres que ejercen la maternidad en Colombia. Se hace necesario para todo el territorio nacional

establecer los mínimos derechos que deben ser garantizados por el Estado, sus instituciones y la sociedad, para las mujeres en proceso de gestación, parto, posparto, duelo gestacional o perinatal, con fin de garantizar maternidades seguras y satisfactorias, siendo respetuosos de la diversidad cultural de las mujeres que habitan nuestro país, respondiendo al significado social del parto y el nacimiento de acuerdo a las diferentes formas de habitar cada territorio.

Se presenta esta iniciativa como una herramienta jurídica y legal que facilite una adecuada atención en salud y acompañamiento psicosocial para las mujeres gestantes hasta el periodo posparto, sin que esto represente la reproducción de las desigualdades sociales existentes y que además, fortalezcan la relación entre las mujeres en proceso de gestación, parto, posparto, duelo gestacional o perinatal con los agentes de salud que prestan sus servicios a lo largo y ancho de nuestro país, con el fin de mejorar las condiciones en que los recién nacidos y sus madres son atendidos en Colombia.

Esta propuesta se fundamenta en aspectos ya reglamentados en Colombia, como la Ley Estatutaria número 1751(2015), por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003), el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (2012), los lineamientos del Ministerio de Salud de Colombia relacionados con la calidad y la humanización en la atención en salud (2015, 2018).

Según la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva para Colombia (2003), la salud sexual y reproductiva se comprende como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no a la mera ausencia de enfermedades o dolencias en todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción”. **Desde esta perspectiva los derechos sexuales y reproductivos son Derechos Humanos**<sup>1</sup>.

Dicha perspectiva se ratifica desde el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (2012) que en su “dimensión sexualidad, derechos sexuales y reproductivos”, plantea desde el componente “Prevención y atención integral en Salud Sexual y Reproductiva desde un enfoque de derechos” los objetivos de “Garantizar el nivel más alto de la Salud Sexual y Reproductiva a través de la prevención y atención integral, humanizada y de calidad, desde los enfoques de derechos, de género y diferencial, por medio de la articulación de los diferentes sectores que inciden en los determinantes sociales relacionados con los derechos sexuales y reproductivos y desarrollar e implementar estrategias para garantizar el acceso a la atención preconcepcional, prenatal, del parto y del posparto, por personal calificado, que favorezca la detección precoz de los riesgos y la atención oportuna, en

el marco del sistema obligatorio de garantía de la calidad y estrategias de atención primaria en salud”.<sup>2</sup>

De tal manera que esta ley se armoniza y respalda la apuesta que como país ha hecho Colombia para incidir positivamente en la salud materno perinatal desde la garantía de los derechos sexuales y reproductivos; derechos que trascienden la prestación de los servicios de salud como únicos responsables del cuidado de los procesos vitales de embarazo, parto, posparto y lactancia, comprometiendo a otros actores sectoriales, transectoriales y comunitarios en el abordaje integral de estas etapas.

En el Plan Decenal de Salud Pública se promueve igualmente la “**Política Nacional de Humanización de los Servicios de Salud**” la cual “implica incorporar los enfoques de derechos, de género y diferencial, y estrategias dirigidas a fortalecer el acompañamiento de la pareja o un integrante de su red social de apoyo durante el proceso de gestación, parto y puerperio”. Así mismo es relevante fomentar el “empoderamiento de los grupos, organizaciones y redes en el ejercicio y exigibilidad de los derechos sexuales y reproductivos, así como en su participación social y política en los diferentes espacios de toma de decisión, para ejercer la veeduría y control sobre las políticas públicas y los recursos públicos que garanticen el ejercicio de dichos derechos”. Por último, se requiere fortalecer las instituciones y el “desarrollo de capacidades del talento humano para la atención integral y de calidad de la mujer” durante el proceso de gestación, parto y posparto.<sup>3</sup>

Según el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2015) la humanización es una dimensión fundamental para mejorar la calidad en la atención en salud. En este sentido se define humanización como “la condición esencial que garantiza que los servicios de detección temprana y protección específica dados a las mujeres gestantes” se fundamenten en el “respeto a la dignidad y condición humana de sus creencias, costumbres, credo, raza y todo aquello que hace al ser humano único e irrepetible”.<sup>4</sup>

Según el Lineamiento Técnico y Operativo de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal del Ministerio de Salud y Protección Social (2018) se reconoce a las mujeres en edad fértil como sujetos de la atención en salud, en el marco de la garantía de los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente encaminados a proteger la salud y garantizar el derecho a una vida libre de violencias.

<sup>1</sup> Ministerio de Salud de Colombia. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Bogotá Ministerio de Salud de Colombia; 2003.

<sup>2</sup> Ministerio de Salud de Colombia. Plan decenal de salud pública 2012-2021. Bogotá: Ministerio de Salud de Colombia 2012.

<sup>3</sup> Ministerio de Salud de Colombia. Plan decenal de salud pública 2012-2021. Bogotá: Ministerio de Salud de Colombia 2012

<sup>4</sup> Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Guía operativa para la valoración de la calidad y humanización de las atenciones de protección específica y detección temprana a mujeres gestantes, niños y niñas en la Ruta Integral de Atenciones (RIA). Bogotá, 2015.

Por ello insta a los prestadores de los servicios de salud para que no incurran en conductas que configuren violencia contra la mujer, “ello implica erradicar conductas institucionales como el trato indigno, violencia psicológica, omisión en la atención, negligencia, discriminación por razones de género, clase social, etnia, discapacidad u otra condición o situación” y centra sus lineamientos en organizar la gestión y la prestación de los servicios en una lógica centrada en las gestantes y sus familias<sup>5</sup>.

Según la Ley Estatutaria de la salud 1751 (2015) el derecho a la salud es un derecho fundamental por lo cual el Estado tiene el deber de adoptar medidas políticas para “asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso” a las actividades realizadas en los servicios de salud. Lo anterior implica cumplir con el mandato constitucional sobre la prestación de un servicio de salud público “esencial obligatorio, que se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.”<sup>6</sup>

La garantía del Derecho a la Salud en el marco de las consideraciones objeto de este proyecto, parte de comprender que la gestación, parto y posparto son considerados como eventos de transición del estatus social de la mujer (Truissi, Argpte, Bejarano, Cárdenas y Rodríguez, 2004)<sup>7</sup>; proceso en el que se evidencia una sobrecarga emocional sobre la psiquis materna en estos periodos (Piccinini, de Cássia, Schneider y Marín, 2009)<sup>8</sup>.

El significado del parto está directamente relacionado con las condiciones socioeconómicas, el nivel educativo y el apoyo familiar recibido (Cáceres, 2012)<sup>9</sup>, las creencias, los valores culturales, los diferentes estilos de vida y el parentesco del acompañante de la mujer en el periodo posparto son factores altamente influyentes en la vivencia del

parto (Prieto y Ruiz, 2013)<sup>10</sup>. El apoyo emocional y familiar es un asunto crucial en el momento del parto (Piccinini *et al.*, 2009)<sup>11</sup>.

Los cambios generados en estos procesos atraviesan la sexualidad, de hecho la gestación, el parto y el posparto son considerados como eventos que hacen parte de ella (Salim *et al.*, 2010)<sup>12</sup>. El miedo primal en relación al parto, el desconocimiento y la sobredimensión otorgada al dolor en el parto influyen directamente en la forma como se experimenta el proceso perinatal (Tabek, 2014)<sup>13</sup>.

El posparto, así como la gestación y el parto, son considerados socialmente como eventos de transición del estatus social de la mujer, y se ha visto que en diferentes culturas conlleva un rito apoyado por una mujer de la familia o un agente de salud que procura ciertas pautas de cuidado hacia la mujer que se encuentra en un periodo de labilidad, garantizando el estado físico y mental a futuro (Trussi *et al.*, 2004).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, el “parto es un proceso fisiológico que se puede llevar a cabo sin complicaciones para la mayoría de las mujeres y los bebés”, sin embargo, “en las últimas dos décadas, se ha producido un aumento considerable en la aplicación de diversas prácticas de trabajo de parto que permiten iniciar, acelerar, terminar, regular o vigilar el proceso fisiológico de dicho proceso con el fin de mejorar los resultados tanto para las mujeres como para los bebés. Esta medicalización creciente de los procesos de parto tiende a debilitar la capacidad de la mujer de dar a luz y afecta de manera negativa su experiencia de parto. Además, el mayor uso de intervenciones en el trabajo de parto sin indicaciones claras continúa ampliando la brecha sanitaria en cuanto a la equidad entre entornos con muchos recursos y aquellos con pocos recursos”.<sup>14</sup>

<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Resolución 3280 de 2018. Lineamiento técnico y operativo de la ruta integral de atención en salud materno-perinatal. Bogotá Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia.

<sup>6</sup> El Congreso de Colombia. Ley Estatutaria 1751 de 2015. Derecho fundamental a la salud. Congreso de Colombia.

<sup>7</sup> Truissi, M., Argpte, O., Bejarano, N., Cárdenas, C., & Rodríguez, L. (2004). El trayecto de la adolescente en el puerperio: amenazas, peligros y acciones de protección durante la dieta. *Texto & contexto enferm*, 13(3), 351-359. Recuperado de: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=ADOLEC&lang=p&nextAction=lnk&exprSe arch=458758&indexSearch=ID>.

Universidad Pontificia Bolivariana. Artículo Segundo de la Res...

<sup>8</sup> Piccinini C., de Cássia R., Schneider T., Marin A., (2009). Expectativas e Sentimentos de mães Solteiras sobre a Experiência do parto. *Aletheia*, 57-72.

<sup>9</sup> Cáceres, F. (2012). Significado de Maternidad para Embarazadas y Miembros del Equipo de Salud en Bucaramanga. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Vol. 30 (Supl. 1) 43-45.

<sup>10</sup> Prieto B., Ruiz C. (2013). Significado del Puerperio a través de prácticas y creencias culturales. *Aquichan*. Vol. 13 (Nº 1). 7-16.

<sup>11</sup> Piccinini C., de Cássia R., Schneider T., Marin A., (2009). Expectativas e Sentimentos de mães Solteiras sobre a Experiência do parto. *Aletheia*, 57-72.

<sup>12</sup> Salim, N., Araújo, N., & Gualda, D. (2010). Corpo e sexualidade: a experiência de um grupo de puérperas. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 18(4), 732-739.

<sup>13</sup> Tabek, G. (2014). El Curso de Preparación Integral para la Maternidad y su Proyección en el Posparto: La Construcción del Cuerpo de las Mujeres en torno a la Maternidad y el Vínculo con el Recién Nacido, a partir de un estudio Etnográfico en el Hospital General de Agudos Dr. Cosme Argerich. (Investigación, Becas Ramón Carrillo – Arturo Oñativa 2013). Comisión Nacional Salud Investiga, Buenos Aires.

<sup>14</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). Recomendaciones de la OMS para los cuidados durante el parto, para una experiencia de parto positiva Transformar la atención

Es más humana la atención del parto si se le pide la opinión a la mujer en trabajo de parto en los aspectos que no interfieran en la calidad técnica de la atención como el uso de medicamentos, la adopción obligatoria de una posición, o la participación de algún familiar, así se modificaría la “cosificación” de la mujer en manos del personal que le atiende (Darras y Jiménez, 1992)<sup>15</sup>; se ha encontrado que el apoyo emocional y físico reduce significativamente la duración del parto y disminuye la necesidad de intervención médica e instrumentalizada generando un impacto positivo en el posparto por cuenta de la disminución de los síntomas asociados a depresión, el aumento de los niveles de autoestima, el establecimiento y mantenimiento de la lactancia materna exclusiva y una sensibilidad intensificada por parte de la madre hacia las necesidades de su bebé (Scott, Klaus y Klaus, 1999)<sup>16</sup>.

En ese sentido la Organización Mundial de la Salud, (2015<sup>17</sup>, 2018<sup>18</sup>) usando la investigación científica y las prácticas en salud basadas en evidencia (recomendaciones GRADE), estipula que existen prácticas medicalizadas que no muestran evidencia científica y que afectan los derechos sexuales y reproductivos de la mujeres en embarazo, parto y posparto. Cuando la salud de la mujer y la del feto o recién nacido no están comprometidas, estas prácticas institucionales no están recomendadas:

- Negar el movimiento de la mujer en el trabajo de parto y limitar este trabajo a la cama.
- Usar la monitoria fetal de manera permanente sin diagnóstico de enfermedad en el feto.
- No ofrecer alimentos y líquidos durante el trabajo de parto.
- No ofrecer la posibilidad de acompañamiento por una persona elegida por la mujer.
- Realizar inducción artificial del trabajo de parto.
- Colocar analgesia peridural cuando la mujer no la ha solicitado por dolor.

- Realizar rotura de membranas uterinas de manera artificial (amniotomía).
- Realizar episiotomía rutinaria.
- Parto en posición horizontal o de litotomía sin facilitar las necesidades de la mujer en este momento.
- Limitar los tiempos naturales del trabajo de parto cuando la mujer y el feto presenten una adecuada salud.
- Hacer tactos vaginales de rutina por horarios preestablecidos y sin el consentimiento de la mujer.
- Presión física por parte del personal de salud en el fondo del útero (maniobra de Kristeller).
- Controlar, dirigir, presionar el pujo de la mujer en la fase expulsiva del parto, sobre todo cuando ella no tiene anestesia peridural, ignorando el proceso fisiológico en este momento.
- Usar fórceps solo por profilaxis o prevención.
- Después del nacimiento cortar inmediatamente el cordón umbilical sin esperar a que deje de pulsar lo cual afecta la salud del recién nacido.
- Separar a la mujer del recién nacido después del nacimiento ignorando la importancia del contacto piel contra piel y la lactancia materna temprana en la primera hora de vida.
- Dar fórmula láctea al recién nacido cuando no sea necesario médicamente y sin el consentimiento de la mujer.

La mayoría de las anteriores prácticas medicalizadas se continúan realizando en Colombia como lo muestran varias investigaciones realizadas en nuestro país desde diferentes ámbitos académicos y científicos. Entre ellos vale la pena resaltar los trabajos realizados por la Maestría en Estudios de Género y Estudios Interculturales de la Universidad Nacional<sup>19</sup>, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Javeriana<sup>20</sup> la Facultad de Ciencias de la Salud, Programa de Enfermería de la Universidad

---

a mujeres y neonatos para mejorar su salud y bienestar. Ginebra, Suiza: OMS; 2018.

<sup>15</sup> Darras, C. Jiménez R. (1992). Vivencia del Parto en la Maternidad Percy Boland (Santa Cruz). Car Med AIS, Vol. 6 (N° 2), Pp. 31-34.

<sup>16</sup> Scott, K., Klaus, P., Klaus, M. (1999). Los Beneficios Obstétricos y Posparto del Apoyo Continuo durante el Parto. Journal of Women's Health & Gender-Based Medicine. 8(10).

<sup>17</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). Recomendaciones de la OMS para los cuidados durante el parto, para una experiencia de parto positiva. Transformar la atención a mujeres y neonatos para mejorar su salud y bienestar. Ginebra, Suiza: OMS; 2018.

<sup>18</sup> OMS. Recomendaciones de la OMS para la conducción del trabajo de parto. Ginebra: OMS; 2015.

<sup>19</sup> Monroy Muñoz, Sonia Andrea. **El continuo ginecobstétrico. Experiencias de violencia vividas por mujeres gestantes en servicios de salud en Bogotá.** Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Estudios de Género. Bogotá, 2012.

<sup>20</sup> Vallana Sala, Viviana Valeria. **Parirás con dolor, lo embarazoso de la práctica obstétrica. Discursos y prácticas que naturalizan la violencia obstétrica en Bogotá.** Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Sociales. Maestría en Estudios Culturales. Bogotá – 2016.

del Cauca<sup>21</sup> y la Facultad de Enfermería<sup>22</sup> y el Posgrado de Obstetricia de la Universidad de Antioquia<sup>23</sup>.

Esta problemática evidencia igualmente tensiones en las relaciones de las mujeres gestantes y en trabajo de parto con las instituciones y los agentes de salud, lo que visibiliza situaciones de maltrato emocional y abuso de medicalización en ciudades como Bogotá y Cartagena<sup>24</sup>, así mismo, se evidencia insatisfacción de las mujeres que hicieron parte de estas investigaciones a causa de los efectos de estas experiencias, sobre su salud o la de sus hijos recién nacidos.

En Colombia se ha evidenciado una excesiva medicalización y patologización de los embarazos y los partos, que va en aumento en el país. Según cifras del DANE<sup>25</sup>, en el año 2016, la cesárea alcanzó el 45% de los nacimientos en todo el territorio nacional. En los departamentos de Atlántico (68%), Bolívar (60%), Cesar (59%), Córdoba (67%), La Guajira (50%), Magdalena (64%), Nariño (52%), Norte de Santander (53%), Santander (53%), Sucre (73%) y San Andrés (76%), los nacimientos tipo cesáreas superaron el número de los nacimientos espontáneos.

Las anteriores son cifras preocupantes y lejanas a las recomendaciones que ha realizado la OMS<sup>26</sup>, pues “a nivel de población las tasas de cesárea superiores al 10% no están asociadas con una reducción en las tasas de mortalidad materna y neonatal” y

“las cesáreas pueden provocar complicaciones y discapacidades significativas, a veces permanentes o incluso la muerte”.

Lo anterior se relaciona con la propuesta de Michel Odent, obstetra e investigador reconocido a nivel nacional e internacional, precursor del parto humanizado y quien hace énfasis en la necesidad de disminuir el índice de cesáreas innecesarias pues este es un procedimiento quirúrgico invasivo que tiene efectos secundarios a corto y largo plazo y por lo tanto solo se debe usar para salvar la vida de la mujer y el feto. Según Michel Odent es fundamental promover el parto natural y fisiológico cuando la madre y el feto o recién nacido presenten una adecuada salud.<sup>27</sup>

Referente al parto fisiológico Michel Odent argumenta que “el proceso de parto es un proceso involuntario” que “implica la actividad de estructuras cerebrales arcaicas. Un proceso involuntario no se puede ayudar” pues esto puede “perturbar” y bloquear el proceso. “Esto nos lleva a pensar que las mujeres en trabajo de parto no necesitan ayuda activa directa. Necesitan sobre todo, la protección contra cualquier factor que pueda incrementar los niveles de adrenalina o estimular el neocórtex”<sup>28</sup>.

Michel Odent identifica en su práctica médica que la medicalización puede tener consecuencias cuando no es necesaria, la posición de este investigador está basada en los conocimientos de la neurofisiología del parto que fundamentan los riesgos de las cesáreas programadas sin que la salud de la mujer y el feto estén en riesgo. Al respecto dice: “Cuando una cesárea prematura ha sido programada, no existe garantía de que el bebé - en especial sus pulmones - estén perfectamente maduros” pues el binomio madre hijo produce hormonas naturales “asociadas con el progreso del parto” que “contribuyen a alcanzar la maduración de los pulmones. Por lo general, una cesárea programada implica que el feto no ha participado en la iniciación del parto. También implica que el feto no ha tenido la oportunidad de poner en práctica su sistema de hormonas de estrés. Las dificultades en la lactancia materna son más probables después de una cesárea programada. Además, las oportunidades de un parto vaginal exitoso después de una cesárea son mejores en el caso de una cesárea no programada”<sup>29</sup>.

La preparación al parto debe ser con información dada durante todo el periodo de gestación (Darras y Jiménez, 1992)<sup>30</sup>, pues las mujeres tienen la necesidad de ejercer poder decisorio sobre la

<sup>21</sup> Jojoa Tobar, Elisa; Cuchume S, Yuler Darío M; Ledesma R. Jenifer B; Muñoz M, María Cristina; Paja C, Adriana María y Suarez B, Juan Pablo. Caracterización de la violencia obstétrica en mujeres que asisten a los hogares FAMI de la Asociación 31 de marzo en la ciudad de Popayán. Universidad del Cauca. Facultad Ciencias de la Salud. Programa de Enfermería. 2016.

<sup>22</sup> Mejía Merino CM, Faneyra Zapata L, Molina Berrío DP, Arango Urrea JD. Dehumanization during Delivery: Meanings and Experiences of Women Cared for in the Medellín Public Network. Investigación y Educación en Enfermería. 2018; 36.

<sup>23</sup> Briceno Morales X, Enciso Chaves LV, Yepes Delgado CE. Neither Medicine Nor Health Care Staff Members Are Violent By Nature: Obstetric Violence From an Interactionist Perspective. Qualitative health research. 2018; 28(8):1308-19.

<sup>24</sup> Colón Iriarte, Candelaria. **Sentimientos, memorias y experiencia de las mujeres en trabajo de parto. El caso de centros hospitalarios en Cartagena.** Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Cartagena. Convenio de Cooperación. Escuela de Estudios de Género. Cartagena de Indias. 2008.

<sup>25</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/nacimientos/nacimientos-2016>

<sup>26</sup> OMS. Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea. 2015. Tomado de: [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/161444/who\\_rhr\\_15.02\\_spa.pdf;jsessionid=E614221C6C35ED23938047DA931F430A?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/161444/who_rhr_15.02_spa.pdf;jsessionid=E614221C6C35ED23938047DA931F430A?sequence=1)

<sup>27</sup> Odent M. The Caesarean: Free Association Books; 2004.

<sup>28</sup> Odent, Michel. El nacimiento en la era del plástico. Editorial Creativa. Primera Edición. Buenos Aires. 2011. p. 85

<sup>29</sup> *Ibidem.* pp. 103-104.

<sup>30</sup> Darras, C. Jiménez R. (1992). Vivencia del Parto en la Maternidad Percy Boland (Santa Cruz). Car Med AIS, Vol. 6 (N° 2), Pp. 31-34.

manera como quieren vivir el momento del trabajo de parto y parto, para disminuir su ansiedad (Santos, Barros y Menezes, 2012)<sup>31</sup>, esto incluiría, además de los cursos sobre los aspectos físicos y fisiológicos del embarazo que permiten la autoafirmación de la mujer como sujeto activo y actriz principal del proceso, la percepción positiva del parto mismo (Sort, Beltrán y Mens, 2010)<sup>32</sup>, e información sobre formas de asistencia humanizada, pues cuando la información no se ofrece, la autonomía de la mujer se ve restringida, especialmente en los momentos de trabajo de parto, parto y amamantamiento (Santos *et al.*, 2012).

Esta iniciativa busca no solo reconocer la diversidad étnica, sino también contribuir a la operativización de las adecuaciones culturales de los servicios de salud, particularmente en la atención del embarazo, parto y posparto, de tal manera que se favorezcan los diálogos de saberes entre el sistema de salud y el sistema médico tradicional, buscando incidir positivamente en los indicadores de mortalidad materna y perinatal de los grupos étnicos minoritarios, disminuir las tensiones entre los sistemas médicos, garantizar el derecho a la salud para los grupos étnicos minoritarios desde su atributo de aceptabilidad; entre otros, considerando que “la operación del enfoque diferencial constituye una estrategia central para lograr las garantías del derecho a la salud y los derechos en salud sexual y reproductiva. Las instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud deberán brindar los espacios formación y capacitación de sus funcionarios en el manejo de este.

Al respecto existe un marco jurídico nacional e internacional que “reconocen la necesidad de implementar acciones afirmativas, dada la existencia de grupos poblacionales que por situaciones específicas de vulnerabilidad, por desigualdades en la estructura social, mayores posibilidades de enfrentarse a riesgos y la imposibilidad de autosostenerse requieren protección diferencial”<sup>33</sup>. De tal manera los modelos de atención para el cuidado materno perinatal de las minorías étnicas en Colombia, deben reconocer que en estos procesos la pareja, la red familiar y sus sabedores ancestrales cumplen un papel fundamental en la prevención e intervención de riesgos biopsicosociales,

cumpliendo un rol relevante en la referenciación desde el ámbito comunitario<sup>34</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior se evidencian la necesidad urgente de implementar políticas públicas encaminadas a: garantizar un trato humano, con respeto y dignidad para todas las mujeres; privilegiar la fisiología natural del proceso de gestación, parto, posparto y lactancia materna; garantizar el derecho de recibir acompañamiento que la mujer elija como el más idóneo para ella; proporcionar método farmacológicos y no farmacológicos basadas en la evidencia científica actualizada para el alivio el dolor y/o la ansiedad; evitar la utilización de prácticas y procedimientos potencialmente perjudiciales al ser implementados de manera rutinaria sin justificación médica; proveer cuidados que sean parte de una constante colaboración interdisciplinaria entre los agentes de salud, instituciones y el estado; que los servicios que presten atención humanizada y respetada estén ampliamente financiados, equipados, accesibles para todas las mujeres<sup>35</sup>.

Desde la Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología la anterior problemática ha sido reconocida<sup>36</sup> y desde este gremio también se promueve la importancia de un parto humanizado y respetado. Al respecto un artículo<sup>37</sup>, publicado por la revista *Colombiana de Obstetricia y Ginecología* (Cáceres-Manrique and Nieves-Cuervo 2017), la atención humanizada del parto (AHP) comprende el cuidado de la gestante a partir de la observación de una serie de atributos con el fin de permitirle la vivencia satisfactoria del trabajo de parto y el parto. Entre dichos atributos se cuentan: respetar la fisiología del parto; intervenir sólo lo necesario; identificar, comprender y respetar los aspectos socioculturales de la gestante; brindarle apoyo emocional; respetar su poder de decisión y garantizar su autonomía y privacidad, protegiendo siempre la vida, integridad y salud de la mujer y el recién nacido, con la más actualizada medicina basada en la evidencia científica y humanística.

Por su parte la Organización Colegiada de Enfermería considera que “El nacimiento es un momento crucial para la vida de todo ser humano y

<sup>31</sup> Santos C., Barros A., Menezes R. (2012). Concepções Sobre Maternidade, Parto E Amamentação Em Grupo De Gestantes. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 139-155.

<sup>32</sup> Sort P., Beltrán A., Mens A., (2010). Trabajar con el Cuerpo: La Experiencia de Ser Madre. *Agora de Enfermería*. Vol. 14 (N° 24). 173-177.

<sup>33</sup> República de Colombia. Ministerio del Interior. El enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado. Tomado de: [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_enfoque\\_diferencial\\_afro\\_final\\_2.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_afro_final_2.pdf)

<sup>34</sup> Gobernación del Huila, Sinergias, CRIHU. Adecuación Sociocultural de la Guía de Práctica Clínica para la prevención, detección temprana y tratamiento de las complicaciones del embarazo, parto y puerperio.

Para uso de los profesionales de la salud en la atención a mujeres gestantes y sus parejas del pueblo Nasa. 2015.

<sup>35</sup> IMBCO, International MotherBaby Childbirth Organization. La Iniciativa Internacional para el Parto MadreBebÉ: imbcí. 10 Pasos para la Optimización de los Servicios de Maternidad MadreBebÉ. Septiembre - 2008.

<sup>36</sup> Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología (FECOLSOG). Definitivamente No a la violencia contra la Mujer y violencia Obstétrica Bogotá: FECOLSOG; 2016 [cited 2018 01 de Octubre]. Available from: <https://www.fecolsog.org/definitivamente-no-a-la-violencia-contra-la-mujer-y-violencia-obstetrica/>.

<sup>37</sup> [1] <http://www.scielo.org.co/pdf/rcog/v68n2/0034-7434-rcog-68-02-00128.pdf>

tanto el embarazo, el trabajo del parto, el parto y el puerperio son decisivos para el desarrollo emocional, intelectual y social del niño, con una influencia central de la madre o familiar significativo; generar un ambiente respetuoso, cálido, seguro y sobre todo que garantice los derechos humanos de la mujer; sienta sin duda las bases para la construcción de una nueva sociedad que acaricia la esperanza de un país en paz”<sup>38</sup>.

Se espera que esta ley contribuya a disminuir las inequidades sociales en torno al acceso a los servicios de salud de calidad y a la garantía de los derechos humanos de las mujeres y de las redes sociales que apoyan a la mujer. Se espera que sea una base para redireccionar los servicios de salud y la pronta adaptación de los protocolos de atención de acuerdo a las últimas recomendaciones que sobre el tema ha realizado la Organización Mundial de la Salud.

**II. TRÁMITE LEGISLATIVO**

Es importante resaltar, que esta iniciativa se ha presentado en varias oportunidades ante el Congreso de la República, consultada la base de datos del buscador legislativo de la Cámara de representantes se evidencia que:

1. Fue radicado ante el Senado de la República en la legislatura 2012-2013, alcanzando solo tres debates de los cuatro reglamentarios por la Ley 5ª de 1992.
2. En la legislatura 2016-2017, la entonces Representante a la Cámara Clara Rojas, radica la iniciativa en marzo de 2017, la cual fue archivada por no alcanzar primer debate.
3. En la legislatura 2017-2018, la entonces Representante a la Cámara Clara Rojas, nuevamente radica la iniciativa, la cual fue aprobada en primer debate el 17 de mayo de 2018, y continúa su trámite en la legislatura 2018-2019.
4. En la legislatura 2018-2019 la entonces Representante a la Cámara Clara Rojas, nuevamente radica la iniciativa y esta cursó tránsito a Senado, pero fue archivado al no alcanzar los cuatro debates reglamentarios.

**III. PRINCIPALES ARGUMENTOS DEL PROYECTO DE LEY**

1. El objeto del proyecto es garantizar los derechos de madres: a vivir el trabajo de parto, parto y posparto con libertad de decisión, conciencia y respeto, así como los derechos de los recién nacidos.
2. La Constitución Política de Colombia reconoce la protección especial de la mujer debido a las condiciones de desigualdad formal y real a la que se ha visto sometida históricamente. En este sentido, se ha

enfaticado en la necesidad de proveerle todos los mecanismos para garantizar el ejercicio de sus derechos de manera efectiva, lo cual tiene especial incidencia en su salud reproductiva que se refleja en una adecuada práctica médica durante el embarazo, teniendo en cuenta que en este período es de alta vulnerabilidad psíquica y biológica<sup>39</sup>.

3. La Escuela de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia señaló en la Sentencia SU-677-17 que la mayoría de las muertes maternas, fetales y neonatales son muertes evitables, que evidencian las condiciones de desigualdad e inequidad social en salud, en la medida en que muchas veces se producen como consecuencia de la falta de respeto a la dignidad de las mujeres y a sus derechos, por parte de las diferentes instituciones de salud. Afirmó que estos factores de desigualdad se traducen en maltrato, abusos, falta de sensibilidad, menosprecio o desprecio hacia una cultura específica, tratos discriminatorios por el hecho de ser pobres, indígenas o afrodescendientes y manejo deshumanizado del parto hospitalario.
4. En la misma sentencia la Universidad de Antioquia indicó que el embarazo tiene múltiples implicaciones físicas y mentales en la salud de la mujer en gestación. En particular señaló que la afectación de la salud mental de la mujer puede estar relacionada con factores externos como el embarazo no deseado, la violencia intrafamiliar, el embarazo adolescente y los bajos ingresos económicos, entre otros. Respecto de los factores internos, identificó la depresión endógena y las alteraciones psiquiátricas en general.
5. El embarazo genera una sobrecarga psíquica, física y social para la mujer, lo cual la obliga a utilizar todas sus reservas y en esa medida pueden presentar varios factores de riesgo como: mayores índices de depresión, enfermedades de múltiples etiologías o incluso la muerte. Otros factores externos como el desplazamiento forzado y la mala nutrición por falta de ingresos económicos pueden convertirse en factores de riesgo y afectar la salud de la gestante y del feto.

<sup>38</sup> Organización Colegiada de Enfermería. Intervención de la OCE en el marco de la Audiencia Pública de la Ley 063 del 2017. Tomado de: <https://www.oceinfo.org.co/index.php/difusion/noticias/180-parto-humanizado-intervencion-de-la-oce-en-el-marco-de-la-audiencia-publica-de-la-ley-063-del-2017>



<sup>39</sup> Corte Constitucional SU-667-17

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa.**

Artículo 1°. *Objeto.* Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderá por:

- I. **Agenda Normativa:** Es el instrumento que aplica la administración pública para planear a corto o largo plazo, las regulaciones que esta requiere promulgar, modificar o derogar para su buen funcionamiento, asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.
- II. **Análisis de Impacto Normativo (AIN):** Herramienta que le permite a la administración pública considerar los potenciales impactos, beneficios, costos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma y garantizar que esta salvaguarde el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular y represente la mejor alternativa para atender una problemática específica.
- III. **Ciclo de Producción Normativa:** Fases o procedimientos que se deben surtir para la promulgación de una norma cuando la administración pública toma la decisión de intervenir para atender una problemática específica.
- IV. **Evaluación *ex post*:** Herramienta que aplica la administración pública para examinar la efectividad, impacto, resultados inesperados, fallas y factores de éxito de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma para la atención de una problemática específica.

Artículo 3°. *Principios de la calidad normativa.* El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, idoneidad, celeridad, competitividad, necesidad, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.

**CAPÍTULO II**

**De la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa**

Artículo 4°. *La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa.* Créese la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa que estará conformada por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. Un delegado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- II. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- III. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- IV. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- V. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VI. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Adicionalmente, asistirán como invitados, con voz pero sin voto, los delegados de las siguientes entidades:

- I. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).
- II. Superintendencia de Industria y Comercio
- III. Imprenta Nacional de Colombia.

La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa sesionará de forma ordinaria por lo menos cuatro (4) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.

Parágrafo 1°. Los delegados a la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación o el que haga sus veces.

Parágrafo 3°. La Comisión podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere.

Artículo 5°. La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover la calidad normativa.
- II. Establecer los lineamientos de política de mejora de producción normativa y sus guías metodológicas.
- III. Definir y promover el uso de estándares para la producción y evaluación normativa.
- IV. Definir y promover estándares para la gestión, revisión y depuración del inventario normativo.

- V. Velar por el cumplimiento de los principios de la calidad normativa mencionados en la presente ley.

### CAPÍTULO III

#### Del ciclo de mejora de la calidad normativa

Artículo 6°. *Del inventario normativo.* Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia.

Artículo 7°. *De la agenda normativa.* La publicación de la agenda normativa futura será de carácter obligatorio por parte de los sujetos obligados. Esta publicación deberá hacerse a más tardar el 30 de octubre de cada año en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) o el que haga sus veces.

La agenda normativa definitiva se publicará a más tardar el 31 de diciembre de cada año, con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que se pretenden promulgar a futuro, modificar o derogar, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Evaluación Normativa *ex post*.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse cada mes y por una sola vez, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

Artículo 8°. *Análisis de Impacto Normativo (AIN).* El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que genere un impacto económico, social o ambiental.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá tener como mínimo los siguientes elementos:

- I. La exposición de la problemática que da origen a la necesidad de la intervención por parte de los sujetos obligados y los objetivos que esta persigue con la promulgación del acto administrativo de carácter general.
- II. La evaluación de los costos y beneficios de la expedición del acto administrativo de carácter general.
- III. La identificación y descripción de las metodologías e indicadores que serán utilizados para evaluar el logro de los objetivos que persiguen los sujetos obligados con la promulgación del acto administrativo de carácter general.

Parágrafo 1°. El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop), o el

que haga sus veces, según lo dispuesto en el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá el acompañamiento técnico de la aplicación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la producción y promulgación de los actos administrativos de carácter general que realicen las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

Artículo 9°. *Consulta y participación pública.* Los proyectos de actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que los sustentan, con el fin de someterlos a consulta pública a los grupos interesados.

Parágrafo. El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de treinta (30) días para la primera publicación. Para la segunda publicación, luego de recibir y responder comentarios realizados al proyecto de acto administrativo, el tiempo mínimo en consulta pública será de quince días (15) so pena de declararse desierto el ciclo de producción normativa.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este parágrafo deberá realizarse mediante una única audiencia pública convocada previamente por la respectiva entidad, dentro de los diez (10) días siguientes al cierre del periodo de comentarios.

Artículo 10. *Depuración del Inventario Normativo.* Los sujetos obligados durante cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan, deberán por cada acto administrativo de carácter general que se promulgue, derogar dos normas de esta misma naturaleza, siempre que estas regulen la misma materia, se encuentren duplicadas o bajo los criterios de derogación orgánica, desuso, obsolescencia, agotamiento de objeto, pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida de eficacia, decaimiento de fundamentos de hecho o de derecho o incompatibilidad con el régimen constitucional vigente.

Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los casos en los que no que existan más de un acto administrativo de carácter general sobre la materia a reglamentar por parte de los sujetos obligados.

Artículo 11. *Publicidad de los actos administrativos.* Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia.

Artículo 12. *Evaluación Normativa ex post.* Se deberá realizar la Evaluación Normativa *ex post* de los actos administrativos de carácter general cada cinco (5) años contados a partir de su fecha de su promulgación, con el fin de evaluar su efectividad,

impacto y resultados, de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa *ex post* los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposiciones generales

Artículo 13. *Proyecto de ley para depuración del inventario normativo.* El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un proyecto de ley al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo, como producto de lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad.

Artículo 14. *Actualización del SUIN.* El Ministerio de Justicia y del Derecho dentro publicará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, el listado de los actos administrativos de carácter general y las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 15. *Unificación de los sistemas de información.* El Gobierno nacional propenderá por unificar los sistemas de información que se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado.

Artículo 16. *Designación de competencias.* Las oficinas asesoras o las direcciones jurídicas o de planeación de los sujetos obligados, según el caso, serán las responsables de liderar el desarrollo e implementación de la política de mejora de producción normativa y de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 17. *Responsabilidad disciplinaria.* El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa y el Departamento Nacional de Planeación, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público que le haya sido asignado dicha competencia.

Artículo 18. *Implementación nacional y territorial.* Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

El Departamento Nacional de Planeación reglamentará las condiciones de implementación, revisión y plazos para el cumplimiento, así como los

casos en los cuales se exceptúa la aplicación de lo dispuesto en la presente ley.

Para la atención de dicha facultad regulatoria el Departamento Nacional de Planeación contará con un término de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Objetivo

Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

##### 2. Problema que pretende solucionar

El ordenamiento jurídico en Colombia es extenso y difuso, esto afecta los derechos y garantías de los ciudadanos, frena la competitividad, disminuye la capacidad de control y vigilancia del Estado y, aumenta la corrupción. Lo anterior, se materializa en:

- I. Diversas regulaciones de distinto rango legal u origen que regulan una misma materia;
- II. La existencia de antinomias normativas;
- III. La inaplicación de las regulaciones por desconocimiento;
- IV. Inseguridad jurídica.

##### 3. Cómo soluciona el problema

El proyecto de ley dispone de las siguientes herramientas que componen el ciclo de mejora de la calidad normativa, para solución del problema (*ver gráfico 1*):

- a) Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- b) Mecanismos de control y publicidad del inventario normativo.
- c) Evaluación *ex post*.
- d) Depuración del inventario normativo.
- e) Publicidad de la agenda normativa.
- f) Consulta pública y participación ciudadana.

Estas herramientas responden a lo que el Conpes 3816 (2014) ha evidenciado como elementos mínimos a través de los cuales se puede mejorar la

calidad de las regulaciones o la calidad normativa: “(i) una política explícita con respaldo de alto nivel del gobierno; (ii) una institucionalidad especializada encargada de la ejecución de la política; y (iii) las herramientas para implementar y asegurar estándares de calidad” (Conpes 3816, 2014).

Gráfico 1.



4. Justificación del proyecto

4.1. Problemática actual

Según el DNP (2017), quien realizó una “Aproximación al inventario normativo por medio del +piloto Big Data regulatorio” de acuerdo al *Diario Oficial*, determinó que desde el año 2000 al 2016 se han promulgado 68.698 resoluciones, 17.168 decretos, 2.376 circulares, 2.057 acuerdos y 4.449 de otro tipo de regulaciones, para un total de 94.748 normas (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Es decir, que, según el DNP (2017), entre 2000 y 2016 los reguladores nacionales emitieron diariamente 15,4 normatividades, 2,8 decretos, 11,2 resoluciones y 0,3 circulares.

Un nuevo estudio sobre la materia, realizado por el recientemente inaugurado Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia<sup>1</sup>, determinó que al año 2019 se han promulgado 38.403 resoluciones, 12.968 decretos y 576 circulares, para un total de 51.947 normas. Para el caso concreto de los decretos que fueron promulgados hasta el año 2019, el Observatorio asegura que se presenta una reducción en la emisión de decretos durante los años en los que hay cambio de gobierno y, un incremento en los años inmediatamente posteriores

a los periodos de transición y fueron promulgados en su mayoría por el Ministerio de Hacienda, la Cancillería, El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Justicia y del Derecho (ver tabla 1).

Tabla 1

ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	237	153	138	152	144	137	174	167	136	134	133	100	156	96	90	62	117	99	252	237	2562	
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	139	76	35	20	39	45	23	23	41	29	23	29	77	104	112	170	205	232	254	1759	1759	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	71	79	57	67	82	76	66	79	69	70	81	142	90	87	60	64	66	60	64	66	1418	
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO					73	81	95	72	76	97	89	54	120	91	106	65	96	83	57	65	1329	
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	180	142	79	54									29	70	86	88	99	108	49	944	944	
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	50	53	42	34	53	47	40	52	30	13	19	15	27	24	28	26	27	42	26	640	640	
MINISTERIO DEL INTERIOR	47	25	48	5			4	2		3	1	26	40	57	46	54	36	75	124	655	655	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	14	48	52	72	67	40	26	34	9	20	17	10	16	36	77	53	36	40	41	613	613	
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	59	19	28	36	48	30	28	36	32	15	14	33	48	21	24	23	11	34	552	552		
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	23	25	32	23	25	20	35	39	28	20	7	16	12	27	18	24	38	20	20	453	453	
MINISTERIO DE TRANSPORTES	62	32	16	24	21	17	18	15	18	22	11	13	11	43	32	32	13	21	28	428	428	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	45	2	12	8	26	18	21	11	19	24	16	9	21	13	13	6	12	15	12	383	383	
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL													8	17	43	25	29	20	48	278	278	
MINISTERIO DEL TRABAJO	25	17	11	13	7	5	11	5	6	7	7	16	39	37	19	17	20	20	181	181		
MINISTERIO DE CULTURA	3	1	1	5	1	1	5	4	6	7	5	3	2	14	4	15	15	15	39	147	147	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA																						
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES												20	19	7	19	11	4	14	8	13	14	135
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO												6	20	27	13	16	17	20	7	126	126	
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE												5	17	11	16	12	20	23	104	104	104	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL												6	10	6	13	11	10	5	81	81	81	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA						1	2			2		3	7	1	3	2	1			22	22	
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS ARMADAS																				1	1	
INSTITUTO COLOMBIANO AGRPECUARIO																				1	1	
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO																				1	1	
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD																				1	1	
<b>Total</b>	<b>697</b>	<b>653</b>	<b>555</b>	<b>466</b>	<b>573</b>	<b>546</b>	<b>483</b>	<b>542</b>	<b>527</b>	<b>477</b>	<b>389</b>	<b>567</b>	<b>722</b>	<b>508</b>	<b>740</b>	<b>858</b>	<b>881</b>	<b>945</b>	<b>991</b>	<b>1968</b>	<b>1968</b>	

Fuente: Observatorio de Mejora Normativa con base en los datos de la Imprenta Nacional de Colombia.

Estas cifras sirven como referencia del problema que enfrenta Colombia al contar con un ordenamiento jurídico extenso, complejo y difuso. Esta problemática puede encontrar origen en los siguientes aspectos:

- I. La cultura regulatoria que tiene el Estado colombiano en la que se presenta de manera recurrente que la promulgación de una regulación por parte de la administración pública es la primera y única solución para atender una problemática (Molano, Moncada & Barrera, 2018).
- II. Frecuentemente se promulgan regulaciones sin un Análisis de Impacto Normativo (AIN) y del problema a resolver. No se consideran los objetivos precisos que persigue la norma y las distintas alternativas con las que cuenta la administración pública (Consejo Privado de Competitividad, 2018).
- III. Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades, constituyendo una dificultad para la coordinación regulatoria y una debilidad institucional que erosiona la jerarquía normativa, dando lugar al ya acostumbrado choque de normas que regulan de manera distinta un mismo hecho jurídico (ver tabla 2) (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Esto ha generado normas poco efectivas, proliferación de normas de distinto rango legal y una carga regulatoria para los ciudadanos y las empresas difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos considerablemente bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga regulatoria y el índice de cumplimiento regulatorio. Por ejemplo, de acuerdo al informe Doing Business, del Banco Mundial, Colombia se ubica en el puesto 65 de 190 de los países a nivel mundial donde más difícil es hacer negocios (Banco Mundial, 2019).

<sup>1</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>.

Tabla 2

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites.
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del Conpes 3816 de 2014.
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Reglamentos técnicos.
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa.
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal.

**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad**

#### **-Consejo Privado de Competitividad- 2018-2019**

Además, la cantidad excesiva de normas por parte de las entidades del Estado no son garantía del cumplimiento de las mismas, todo lo contrario, una cantidad excesiva de normas genera confusiones, para los ciudadanos o los mismos funcionarios del Estado, fomentando la corrupción y duplicidad de funciones. Por ejemplo, el año pasado, Transparencia Internacional determinó que, de las 167 entidades públicas en Colombia, NINGUNA presentó riesgos bajos de corrupción. Pues el 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías presentaron riesgo alto de corrupción. Por otro lado, además de la gran cantidad de normas, estamos creando regulaciones basadas en la desconfianza, que suponen que el funcionario o el ciudadano es corrupto, lo cual es igual de perjudicial

que la corrupción. Afectan la eficiencia del Estado y contribuyen a su pérdida de legitimidad, como bien lo ha mencionado Alejandro Gaviria (2018):

**“Estas normas pueden también aumentar la corrupción. Como ha sido estudiado por expertos del comportamiento, las personas pueden ‘apagarse y prenderse’ éticamente, según el contexto. Un contexto de desconfianza, en el cual se trata a todos y cada uno de los participantes como delincuentes en potencia, puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. Las normas basadas en la desconfianza pueden ocasionar un círculo vicioso: la corrupción produce desconfianza y la desconfianza produce más corrupción”** (Cinco ideas para reducir la corrupción, 2018).

Por ello, al considerar a quienes se relacionan con el Estado como delincuentes puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. En ese sentido, no solo valdría la pena cambiar nuestra cultura de querer regular cada aspecto de la vida social, sino también cambiar algunas normas que presumen la mala fe y generan un ambiente de desconfianza.

#### **4.1.1. Perfil de Colombia en materia de eficiencia del Estado**

Según el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, la política regulatoria, junto con la política fiscal y la política monetaria, constituyen una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado. Para lograr esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia. Al respecto, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, aún necesita mejorar su posición relativa en la región y acercarse a países como Chile, Perú y Uruguay (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Tabla 3

Ítem	Indicador	Puntaje	Ranking en América Latina a 2018	Mejor país de América Latina a 2018	Ranking mundial	Fuente
Política regulatoria	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño) *Año 2016	0,40	5 de 18	Chile (3,42)	56	World Governance Indicators
	Costo de la regulación (de 0 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño) *Año 2017	2,62	10 de 18	Paraguay (3,42)	124	WEF
	Eficiencia en el cumplimiento de la regulación (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño) *Año 2017	0,5	7 de 18	Chile (0,68)	54	Rule of Law Index-World Justice Project

**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad.**

Consejo Privado de Competitividad-2018-2019/ Observatorio de Mejora Normativa (DNP-INC) (2019)

**Costos y calidad de la regulación en Colombia**

Según los datos del *World Economic Forum* (WEF, 2018), Colombia obtuvo la puntuación de 0.4 en calidad regulatoria, donde la puntuación va de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte), razón por la cual ocupamos el puesto 5 de 18 países en Latinoamérica<sup>2</sup>. (Ver gráfico 2). En ese sentido, según el CPC (2018): “para mejorar la calidad de la regulación se requiere continuar y acelerar el proceso de adopción de buenas prácticas regulatorias que empezó en Colombia con el Conpes 3816 de 2014 y que ha llevado a incorporar mejoras en la consulta pública de proyectos regulatorios” (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

**Gráfico 2.**

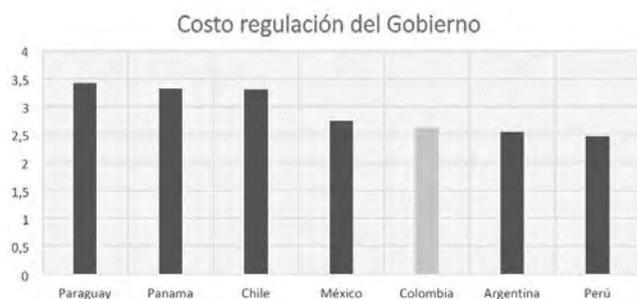


**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad**

**-Consejo Privado de competitividad- 2018-2019/Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial.**

Asimismo, el *World Economic Forum* (WEF) indica que la regulación del Gobierno en Colombia es muy costosa, Colombia obtuvo una calificación de 2.6 sobre 7, donde 7 representa el menor costo posible, (ver gráfico 3).

**Grafico 3.**



**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad**

**Consejo Privado de competitividad-2018-2019/ WEF (2018).**

En el contexto internacional según publicación del 16 de julio de 2019 en el periódico *La República LR*, “La sobrerregulación ocupa el primer puesto en la lista de preocupaciones de los ejecutivos o factores que pudieran impedir mayores ingresos a las empresas. Le sigue la incertidumbre política, la

*falta de habilidades técnicas, conflictos comerciales y ciberataques.*

*Durante los últimos 25 años, el mundo había avanzado hacia la liberalización en la economía modificando los esquemas de apertura, por lo que la tendencia a sacar regulaciones de índole proteccionista afecta el esquema que ya se venía llevando durante muchos años”.*

En ese sentido, la hipertrofia normativa ha generado la imposición de trámites y requisitos innecesarios para los ciudadanos, dificultando la relación con el Estado para acceder a un derecho, realizar una actividad o cumplir una obligación. Actualmente, según el Departamento Administrativo de Función Pública, existen 62.000 trámites en el país, lo que está en contravía de las garantías constitucionales.

Esto deja en evidencia la situación actual en Colombia sobre la materia, por ello es necesario contar con una regulación de calidad basada en la evidencia y con participación de los sectores a los que se pretende regular. Si bien, todas las regulaciones representan un costo para todos los ciudadanos y la iniciativa empresarial, según el CPC (2018) se debe garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplir la obligación, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad o para acceder a los derechos de los ciudadanos (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

**4.2. Desconocimiento del impacto social, económico y ambiental en el proceso de producción normativa**

En Colombia, según el Conpes 3816 (2014), han sido muy escasos los esfuerzos por medir el impacto en la producción normativa, que ha dificultado evaluar si las normas expedidas por las entidades del Estado, en efecto, obtienen los beneficios que se esperan obtener, o si por el contrario generan más costos para los grupos interesados (Conpes 3816, 2014).

Hoy en Colombia el AIN (Análisis de Impacto Normativo) solo es obligatorio para las entidades que deseen emitir un reglamento técnico, pero debe extenderse a otros tipos de regulación, pues sin este tipo de herramientas no es posible garantizar la eficiencia de la intervención del Estado en los fines que le son definidos en la Constitución Política de Colombia de 1991.

**4.3. Inseguridad jurídica**

El exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación o bien, posibles retrasos a las actividades económicas, eventuales litigios o la suspensión total

<sup>2</sup> Dato más reciente año 2017.

de la actividad o el servicio, afectando garantías constitucionales de los ciudadanos a cargo del Estado (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

#### 4.4. Participación ciudadana

El exceso de normas es perverso para el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, a esta cultura regulatoria también la acompaña una práctica nociva para los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica: espacios de participación ciudadana ineficaces en materia regulatoria. Si bien hoy existe el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop), como herramienta para centralizar los comentarios por parte de la ciudadanía a los proyectos de regulación que tengan las entidades del Estado y se considera de vital importancia para garantizar la transparencia en el proceso regulatorio, Colombia no cuenta con una buena valoración en el índice de transparencia regulatoria construido por la OCDE. Para evaluar los avances en la participación de los actores interesados en el desarrollo de las regulaciones se pensó una metodología con cuatro dimensiones: “i) la metodología de participación, ii) adopción sistemática de la participación, iii) transparencia y iv) supervisión y control de calidad” (OCDE, 2016); según el ICP (2018), Colombia tiene una valoración de 1,5, siendo 4 el mejor resultado posible, y de todos los componentes de este indicador, el de transparencia es el más bajo de todos (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

De acuerdo a lo señalado por ICP (2018), la falta de participación en la producción normativa del Estado, así como la falta de transparencia y publicidad de las agendas regulatorias de las entidades, implica una violación al derecho que tienen los involucrados o grupos interesados de participar y conocer de estas regulaciones, como un elemento mínimo necesario para la toma de decisiones (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

#### 5. Antecedentes sobre la materia

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del Conpes 2816 de 2014, titulado “Mejora Normativa, Análisis de Impacto”, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el Conpes señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado fijó los siguientes objetivos (Conpes 3816, 2014):

- Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de mejora normativa.
- Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.
- Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia,

incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos.

- Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.
- Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.
- Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (Conpes 3816, 2014):

- Contar con la capacidad de evaluar el impacto, de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.
- Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.
- Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.
- Reducir la posibilidad de que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.
- Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga cargas excesivas para los usuarios, que además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del Conpes, se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar una política de mejora regulatoria.

En el año 2004, el Decreto 2696 “*por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*”, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el Decreto 1345, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto

y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el Decreto 1844 en el año 2013 “*por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto 210 de 2003*”, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el Decreto 1595 de 2015 “*por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones*”, dispuso un avance en la implementación de la evaluación *ex post* de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019 (Decreto 1595, 2015).

El Decreto 1074 de 2015 estableció que a partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016).

El Decreto 1081 “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*”, modificado por el Decreto 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del Presidente, deben ser sometidos a publicación por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto 270, 2017).

Adicionalmente, el DNP en el año 2018, diseñó e implementó el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, como herramienta fundamental para mejorar la forma en la que intervienen los grupos interesados en el proceso regulatorio, garantizar la transparencia y mejorar la coordinación entre las entidades del Estado. Esta herramienta, según el Consejo Privado de Competitividad (2018) “*estará en una fase de divulgación y mejoramiento por un periodo de un*

*año y, posteriormente será obligatorio, para las entidades reguladoras, incluidas las comisiones de regulación, publicar los proyectos de norma y sus agendas regulatorias*” (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Por otro lado, el Decreto 1083 de 2015 determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la coordinación, orientación y fijación de lineamientos sobre esta política, razón por la cual el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definió sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por el Conpes 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la Rama Ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membrecía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, pues nuestros estándares en la materia están por debajo de las estadísticas de los demás miembros, lo que implica que nuestros esfuerzos deben duplicarse. Por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

## **6. Afectación de los derechos**

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.

El artículo 1° de la Constitución establece que, “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,*

*fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”, Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide el Estado, ya que cuando existe sobrerregulación se genera un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6 de la Constitución estableció que, *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*, la sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en las mismas se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

El artículo 84 de la Constitución, *“cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*, en Colombia han proliferado la sobrerregulación, violando claramente la Constitución.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó que, *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad*

*económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Además, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

El exceso de normas, y un ordenamiento jurídico difuso bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión, y fomenta la corrupción. Por ello, este proyecto, hoy, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego claras, estables, eficaces y coherentes. De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Bajo estos supuestos, se buscan medidas para la mejora de las herramientas institucionales a nivel Gobierno y del Estado para generar las condiciones adecuadas para su correcto funcionamiento.

## **7. Experiencias internacionales y recomendaciones**

México, con el tiempo, se ha convertido en uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, que desde el año 2012 implementó la estrategia de “Tala Regulatoria”, con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos y a las empresas, ahorrándoles tiempo y dinero al hacer trámites o solicitar servicios al Gobierno, y ahorrar recursos públicos para invertir más en las prioridades del desarrollo del país, como es la educación, la seguridad y el combate a la pobreza.

Este proceso de tala consta de dos herramientas, la tala administrativa y la tala sustantiva que elimina: i) las normas duplicadas o que generan antinomias; ii) los procedimientos o trámites que se consideran ineficientes; iii) los trámites que generan costos injustificados para los ciudadanos. Su implementación se basó en la construcción de un inventario normativo de la nación mexicana y en la aplicación de la tala a distintos niveles del Gobierno.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo remplazados por manuales de aplicación, con el fin para ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustancial consiste en la derogación de

normas y trámites innecesarios, bajo la cual se eliminaron 16.261 normas de 35.584 vigentes en su ordenamiento jurídico. Por otro lado, al mes de febrero de 2012 en la administración federal ya se habían eliminado o compilado 2.491 trámites y servicios, y 6.043 normas internas sustantivas de operación (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018), en Estados Unidos se han implementado modelos de mejora regulatoria exitosos, consistentes en la implementación de procedimientos para revisar la regulación vigente, reducir la cantidad de trámites y la cooperación de regulatoria con sus socios comerciales, basados en principios mínimos para ejercer esta actividad. Entre ellos: garantizar la mínima intervención del Estado en la economía y el de la exclusiva necesidad. Principios bajo los cuales los entes reguladores primero se preguntan si la regulación es necesaria o no, o si se pueden implementar otras medidas (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria.

## 8. Recomendaciones

Para lograr una política de mejora normativa es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia y seguir las recomendaciones que las experiencias internacionales nos indican, como las que señala el CPC (2018):

### a) Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.

En Colombia, como mencionamos antes, las competencias relacionadas con el proceso regulatorio están fragmentadas en varias entidades del Estado, esta fragmentación de competencias dificulta la coordinación entre las entidades involucradas y el seguimiento al proceso regulatorio (OCDE, 2002). Por lo tanto, la recomendación del CPC es que se debe establecer una autoridad que tenga las siguientes funciones CPC (2018):

- “Coordinar y supervisar el proceso de producción normativa. En el caso colombiano, esto incluye asegurar una transición hacia la implementación definitiva del AIN en la producción de normas.
- Brindar apoyo técnico y capacitación a las entidades que producen regulación.
- Hacer escrutinio a la calidad de las propuestas regulatorias.
- Promover regulación de calidad y racionalizar el inventario normativo” (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Basados en las experiencias de otros países presidencialistas, este órgano coordinador debe depender directamente de la Presidencia. Y considerando que el DNP ha venido ejerciendo tanto como de Secretaría Técnica del Comité para la Mejora Normativa, y quien ejerce el seguimiento a la implementación del Conpes de mejora

normativa, el CPC (2018) recomienda que asuma las competencias de supervisión regulatoria en el corto plazo. Lo anterior requiere dotar al DNP de mayores capacidades técnicas en materia regulatoria y crear una dirección técnica encargada de supervisar la materia (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

### b) Implementar un programa nacional de desregulación inteligente basado en análisis de eficiencia.

El CPC considera lo siguiente: “*es de la mayor importancia implementar un programa permanente de racionalización regulatoria que permita identificar aquellas normas que han perdido vigencia, son innecesarias o contradictorias con otra regulación*”.

Para este fin, la vinculación del sector privado será de vital importancia, dentro de los mecanismos de participación ciudadana.

### c) Establecer revisiones *ex post* de normas por sector administrativo con carácter obligatorio.

Los distintos países miembros de la OCDE han implementado medidas para hacer de obligatoria aplicación la evaluación *ex post* de las normas expedidas por el Estado. Por ello el CPC (2018) recomendó:

“*Se recomienda establecer un mecanismo de revisión de este tipo con carácter obligatorio, a través del cual cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas vigentes*”.

### d) Verificar el cumplimiento de la implementación del Análisis de Impacto Normativo.

El Conpes 3816 (2014) fijó que para el año 2018 el Estado debía definir el criterio para implementar el AIN de manera obligatoria. Para facilitar la implementación del AIN, en ese sentido, el CPC (2018) recomienda que:

“*Este análisis sea realizado, en una primera etapa, solo en aquellas regulaciones que superen un umbral de impacto monetario esperado, tal y como se ha hecho en Estados Unidos y Corea del Sur*”.

### e) Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas.

Como mencionamos antes, el Decreto 270 de 2017, dio un paso crucial al hacer obligatorio un periodo de publicación de al menos 15 días para las regulaciones expedidas con la firma del Presidente de la República. Sin embargo, el CPC (2018) sugiere:

“*ampliar el plazo mínimo de consulta pública de los proyectos de regulación a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales. (...) Adicionalmente, se recomienda extender estas buenas prácticas en materia de consulta pública a normas distintas a las que firme el presidente de la República*”.

Además, recomienda promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados de todos los sectores y de todas las entidades emisoras de regulación. Esta herramienta se considera fundamental para mejorar la retroalimentación del sector privado, la coordinación en la función regulatoria de las entidades públicas y la transparencia en el proceso regulatorio.

Estas recomendaciones han sido recogidas en el presente articulado como un esfuerzo de dar pasos gigantes en el camino que debe recorrer Colombia en materia regulatoria, frente a los demás países de Latinoamérica y como actual miembro de la OCDE, organismo que requiere los más altos estándares para sus miembros en esta materia.

### 9. Conclusión

A pesar de que en Colombia se han realizado esfuerzos normativos como disponer en el artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 que las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos, entre ellos: *“numeral 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”*, no se ha definido con carácter de obligatoriedad la estandarización de un registro de Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la producción y modificación de las regulaciones de las entidades que componen las Ramas del Poder Público, como tampoco se ha desarrollado una actividad de Inventario y Agenda Normativa tendientes a hacer efectiva y eficiente la función administrativa.

La sobreregulación es una traba para el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado, para el crecimiento económico de los países y genera inseguridad jurídica no solo por el tema de obesidad normativa (regulación en exceso), sino porque involucra a todos los niveles jerárquicos de gobierno haciendo ineficaz la función de las instituciones, afectando de este modo a los particulares en el desarrollo de sus actividades económicas por la cantidad de trámites, servicios que las mismas imponen.

Por lo general y sucede normalmente al inicio de una nueva administración o cambio de Gobierno, se da una excesiva expedición de regulaciones y/o actos administrativos para innovar, incluso en ocasiones se desconoce la memoria institucional, y aquí se debe recordar que la Administración pública, con independencia de la naturaleza de las facultades con las que actúa, debe observar los principios que

orientan el ejercicio de su poder de decisión, de manera que se cumplan con las exigencias derivadas de la buena administración, pero resulta contrario a este precepto lo que sucede actualmente, por ello se debe optar por motivar a la ciudadanía a través de la Consulta Pública para garantizar que se obre en interés colectivo con la expedición de dichos actos administrativos.

Ahora bien, en el derecho colombiano se evidencia que, durante el ejercicio de facultades discrecionales, esta no necesariamente motiva la toma de decisiones, o en el caso en que lo hace, no ofrece razones y argumentos suficientes que permitan controvertir el acto administrativo por los destinatarios de este, o facilite el control por el juez administrativo.

El presente Proyecto de Ley busca también que la motivación de los actos administrativos vaya más allá de un simple requisito formal, por lo que esta se impone como una herramienta para la materialización de las prácticas que eviten la arbitrariedad y una Colombia más justa.

Por esa razón, la política de mejora regulatoria se ha convertido en una prioridad para el Gobierno nacional y el Legislador está llamado a impulsar a través del AIN, “Análisis de Impacto Normativo”, la adopción plena de una herramienta legal que permita de manera integral ejecutar por todas las entidades del Estado del orden territorial las prácticas de una mejora regulatoria que permita la modernización del Estado, enfocándose por un lado a adoptar y adaptar herramientas de política pública, tales como el análisis de impacto normativo, a partir de las cuales sea posible asegurar la calidad de las normas que expide las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial.

Por otro lado, está orientado a garantizar que las normas se ajusten a los principios constitucionales y brinden seguridad jurídica a través de una participación directa de la ciudadanía en la etapa previa a la expedición de dichas regulaciones, lo que le brindan mayor legitimidad a las decisiones de las autoridades locales y/o funcionarios del Estado en general.

Finalmente, con la depuración, inventario normativo y la evaluación *ex post*, se logrará construir día a día un Estado con mayores índices de efectividad, transparencia, economía y celeridad en sus actuaciones, brindando al ciudadano la comodidad y la confianza frente a los servicios que demanda del mismo.

De los honorables congresistas,

JUAN FERNANDO REYES KURI  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal

ADRIANO GÓMEZ

GUSTAVO ESTUPARIÁN

CARLOS ANDRÉS

## 10. Referencias

- CONPES 3816. (2014). MEJORA NORMATIVA: ANÁLISIS DE IMPACTO. Bogotá: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá.

Banco Mundial. (2019). *Doing Business*. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/colombia>

Cinco ideas para reducir la corrupción. (25 de agosto de 2018). *El Tiempo*. Obtenido de Alejandro Gaviria: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cinco-ideas-para-reducir-la-corrupcion-segun-alejandra-gaviria-260100>

OCDE. (2016). *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America*.

Decreto 1595. (2015). *Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo 7 y la Sección 1 del Capítulo 8 del Título 1 de la parte 2*. Bogotá.

Decreto 270. (2017). *Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015*. Bogotá.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano. (13 de junio de 2012). *Tala Regulatoria*. Obtenido de Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>

OCDE. (2002). *Regulatory Policies in OCDE Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris.

Foro Económico Mundial. (2017). *Reporte de Competitividad Global*. Foro Económico Global.

Decreto 2696. (2004). *Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*. Bogotá.

Decreto 1345. (2010). *El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 189 numeral II de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 489 de 1998*. Bogotá.

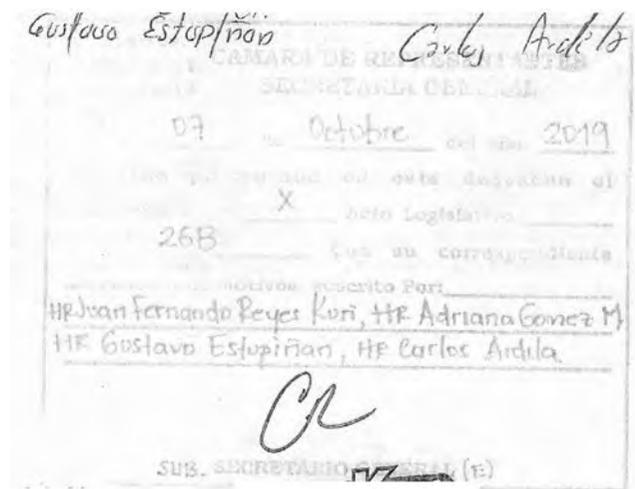
Decreto 1844. (2013). *Por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad*. Bogotá.

Doing Business. (Mayo de 2018). *Banco Mundial*. Obtenido de Midiendo regulaciones para hacer negocios: <https://espanol.doingbusiness.org/es/rankings>

Molano, Moncada & Barrera. (2018). Calidad institucional para el crecimiento económico y el progreso social. En I. d. (ICP), *Calidad normativa y regulatoria* (págs. 35 y ss.). Bogotá: (ICP), Instituto de Ciencia Política, Hernán Echavarría Olózaga.

Departamento Nacional de Planeación. (Septiembre 30 de 2019). *Portal Web DNP*. Obtenido de Colombia estrena visualizador de producción normativa: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad (INC)*. Bogotá: Zetta Comunicadores.



## PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro-hospitales públicos del Distrito de Buenaventura.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y valor de la emisión.* Autorizar al Concejo del Distrito Especial de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro-Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) a precios constantes de 1999.

Artículo 2°. *Destinación.* El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

1. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
2. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.

3. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
4. Compra de suministro.
5. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
6. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas del hospital, en especial las de laboratorio, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciba el Distrito de Buenaventura por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta podrá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo.

Artículo 3°. *Atribución.* Autorizar al Concejo del Distrito Especial de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en el Distrito de Buenaventura.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* Las providencias que expida el Concejo del Distrito Especial de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Buenaventura que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza distrital que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 6°. *Destinación.* El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2° de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. *Recaudos.* Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Tesorería del Distrito Especial de Buenaventura conforme a la ordenanza que distribuye y reglamenta la presente ley.

Artículo 8°. *Control.* El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca y del Distrito Especial de Buenaventura.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica o deroga las normas que le sean contrarias.

Autores,

Autores,

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS  
Representante a la Cámara / Valle del Cauca

Juan Espinal

EDUARDO Z

Manuela Pizarro E

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto y contenido del proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con nueve (9) artículos, a través de los cuales se busca autorizar al Concejo del Distrito Especial de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) a precios constantes del año 1999.

### 2. Marco constitucional y jurisprudencial

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, el artículo 49 declara 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.*

En segundo lugar, el artículo 150 establece que *corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

En tercer lugar, el artículo 338 afirma que *en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de impuestos (...).*

En cuarto lugar, el artículo 366 declara que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud (...).*

La Corte Constitucional en Sentencia C-1097-2001 en relación a la estampilla ha definido lo siguiente:

*“Dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos. Y en cualquier caso, la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debido adherirse al respectivo documento o bien”.*

### **3. Competencia del Distrito Especial de Buenaventura para reglamentar la estampilla**

*El artículo 287 de la Constitución señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley” y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones: (i) “Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas). (ii) Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción. (iii) Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos. (iv) Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-*

*regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.*

### **PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA- Características**

*La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características:*

*Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal.*

- (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”.*
- (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”.*
- (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.*
- (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes.*

*Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, esta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso.*

- (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no solo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo.*
- (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el*

*sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.*

*Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad:*

*“(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) solo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”.*

Así las cosas, es importante recordar la competencia el Distrito Especial de Buenaventura para, dada la autorización que radica ley de Distritos, a asumir funciones y competencias atribuidas al órgano nacional, en los siguientes términos:

#### **Ley 1617 de 2013**

#### **ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DISTRITAL**

**Artículo 130. Área Metropolitana del Litoral Pacífico.** El Distrito Especial de Buenaventura podrá conformar junto con los municipios y entidades territoriales cercanos, que estén localizados dentro de la franja del litoral existente, un área metropolitana con el fin de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo armónico e integrado del territorio, el cual quedará bajo jurisdicción de aquella, pudiendo racionalizar la prestación de servicios a cargo de las entidades que la conforman y eventualmente, asumir la prestación común de los mismos, siempre que la regulación del respectivo servicio así lo permita, ejecutando además obras de interés regional y el adelanto de proyectos de interés común.

Al área metropolitana que se integre conforme lo dispuesto en el presente artículo, le será aplicable el régimen ordinario previsto para las mismas, excepto en los siguientes aspectos:

(...)

3. El Área Metropolitana del Pacífico podrá asumir funciones y ejercer competencias de las entidades territoriales que la conforman, cuando así se determine mediante consulta ciudadana realizada para tal efecto; igualmente algunas de las funciones y competencias atribuidas a los organismos nacionales, cuando así se ordene mediante norma superior delegataria.

Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. “La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales es plena, y así habrá de ejercitarse”. De esta manera, la norma demandada desconoce que “Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior”.

En este sentido, la ley simplemente señala que “los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana”, sin que se establezca cuáles pueden ser los sujetos pasivos o la base gravable, los cuales tampoco pueden inferirse de la interpretación de otras normas.

“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos”. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”. Como se expresó anteriormente, una de las principales manifestaciones del principio de autonomía es el reconocimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, en virtud de la cual “se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos”.

“En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Las tasas o sobretasas establecidas en el artículo demandado corresponden a la segunda

categoría, es decir, a un tributo creado por una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar sus elementos. “Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate.

Al contrario, elemento de primordial importancia en el sistema tributario colombiano desde la vigencia de la Constitución de 1886, ahora reafirmado, desarrollado y profundizado por la Carta Política de 1991, es el de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, entre cuyos derechos básicos está el de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. “Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar”.

#### 4. Importancia del proyecto de ley

La Organización Mundial de la Salud (OMS) es el ente no gubernamental que tiene como objetivo construir un mundo donde las personas tengan un futuro saludable. Lo anterior, lo hacen en el marco de su Constitución donde se afirma que “el goce del grado máximo que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano<sup>1</sup>” (2017).

En la misma línea se encuentra la Constitución Política de Colombia, donde se afirma que la salud es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado Colombiano. Colombia hace parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1976), donde se comprometió a garantizar a todos los ciudadanos, niveles esenciales de derechos tales como la salud, la educación y la vivienda<sup>2</sup>.

Con base en lo anterior, el proyecto está en concordancia con la necesidad de la población colombiana en materia de salud. En este caso en

particular, con la comunidad Bonaverense al mejorar la calidad de la prestación del servicio de salud debido a una inyección monetaria que impactará positivamente en los ingresos de los hospitales públicos del Distrito Especial de Buenaventura.

#### 5. Materia de salud en el Distrito de Buenaventura

El departamento del Valle del Cauca está ubicado en el occidente de Colombia y tiene como capital a la ciudad de Santiago de Cali. Es uno de los departamentos con mejores índices socioeconómicos del país. Por ejemplo, según el ASIS (2017) la esperanza de vida de los hombres es de 76,67 años mientras para las mujeres es de 81 años. Su índice de necesidades de necesidades básicas insatisfechas es de 15,68, muy por debajo de sus departamentos vecinos (Chocó: 79,19; Cauca: 46,62; Nariño: 43,79)<sup>3</sup>.

Asimismo, la cobertura de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), donde Valle del Cauca tiene un porcentaje de afiliación al régimen contributivo superior al 50% para el año 2017<sup>4</sup>.

Los anteriores indicadores demuestran que el departamento del Valle del Cauca tiene una población con buenas condiciones en su calidad de vida y debería reflejarse en todos sus municipios. No obstante, el Distrito de Buenaventura muestra un comportamiento diferente.

Buenaventura es Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. El Distrito fue fundado el 14 de julio de 1540 por Juan de Ladrilleros, en cumplimiento de una orden del adelantado Pascual de Andaboya, venido al Continente con Vasco Núñez de Balboa<sup>5</sup>.

El Distrito de Buenaventura está ubicado al occidente del departamento del Valle del Cauca, tiene una extensión municipal de 607.800 hectáreas y es conocido como el principal puerto en el Pacífico colombiano al transportar más del 53% del comercio internacional del país<sup>6</sup>.

El Distrito de Buenaventura tiene dos hospitales públicos: el Hospital Luis Ablanque de la Plata, de segundo nivel con proyección a tercer nivel, el cual atiende a la población urbana, y el Hospital San Agustín<sup>7</sup>, de baja complejidad, el cual funciona en

<sup>3</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Epidemiología y Demografía. Análisis de Situación de Salud 2017. Mayo de 2018. Bogotá D.C.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Alcaldía de Buenaventura. Información General. 23 de octubre de 2016. [En línea] <https://web.archive.org/web/20180911014836/http://www.buenaventura.gov.co/articulos/informacion-general>

<sup>6</sup> Dirección General Marítima (DIMAR). Capitanía del Puerto de Buenaventura. 8 de junio de 2017. [En línea] [https://web.archive.org/web/20180115023019/https://www.dimar.mil.co/capitania\\_buenaventura](https://web.archive.org/web/20180115023019/https://www.dimar.mil.co/capitania_buenaventura)

<sup>7</sup> Superintendencia de Salud. Dirección de Inspección y Vigilancia para Prestadores de Servicios de Salud. [En línea] <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/SupervisionInstitucional/IndicadoresCalidadEPS/Indicadores-408.pdf>

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). Salud y derechos humanos. 29 de diciembre de 2017. [En línea] <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>

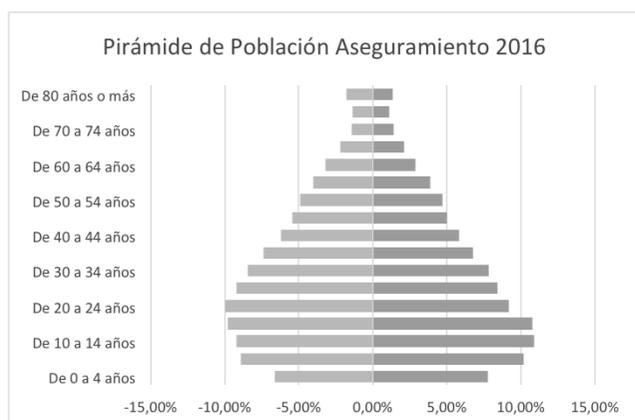
<sup>2</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales aprobadas por este “*observación general número 3: la índole de las obligaciones de los Estados partes*”, 1990. [En línea] [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)

el corregimiento de puerto Merizalde<sup>8</sup>. Según el doctor Dorman Racines<sup>9</sup> (2019), la mayoría de las instituciones tienen infraestructura con desarrollos incompletos, dotación tecnológica insuficiente y de escasa resolutiveidad.

Por otro lado, existen 49 instituciones privadas prestadoras de servicios de salud, la mayoría de baja complejidad, con un gran número de consultorios médicos especialistas. Ahora bien, la única institución privada que presta servicios de atención de mediana y alta complejidad es la Clínica Santa Sofía del Pacífico; según el doctor Racines<sup>10</sup>, debido a los problemas de cartera que tiene la Clínica, es posible que cierren operaciones si no toman las medidas necesarias.

#### *Indicadores de Salud en el Distrito de Buenaventura*

El Gráfico 1 muestra la pirámide de población asegurada (contributivo, subsidiado y excepción) para el año 2016. El gráfico muestra que alrededor del 60% de hombres y mujeres está entre los 0 y 34 años. Esta observación es relevante porque en este rango de años se presentan las necesidades de salud asociadas al cuidado materno e infantil; resaltando la importancia de tener una calidad en el servicio de la salud.



Sin embargo, para el año 2014, la razón de mortalidad materna a 42 días era de 108.14, la tasa de mortalidad en la niñez (menores a 5 años de edad) es de 17.49 y la tasa de mortalidad en menores de un año de edad es de 13.88 por cada 100.000 niños. Lo anterior, demuestra que hay un déficit en la prestación de servicios de salud dirigidos al cuidado materno, recién nacidos y la niñez en el Distrito<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> La red pública de prestadores de servicio de salud también está conformada por 4 centros de salud con servicios las 24 horas, 22 puntos de atención para la baja complejidad y 19 puestos de salud que cubren la zona urbana, rural y costera.

<sup>9</sup> Médico de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración de servicios de salud.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Epidemiología y Demografía. Indicadores municipios Valle del Cauca. 2016. [En línea] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/freeseachresults.aspx?k=&k=ESTAD%C3%8DSTICAS#eee37da6-2e67-4038-9ee7-4aef0fde343b=%7B%22k%22%3A%22%2CESTAD%C3%8DSTICAS%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22dcoverag%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%22%22%22%3A%22Valle%20del%20Cauca%2C%20Colombia%22%7D%7D%5D%7D>

Según el Instituto Nacional de la Salud (2019), para el Distrito de Buenaventura la razón preliminar de mortalidad materna a semana epidemiológica 21 es de 151.6 muertes por cada 100.000 nacidos vivos (Nacional es de 52.5 muertes). Asimismo, la razón preliminar de mortalidad perinatal y neonatal tardía es de 25.1 muertes por cada 1.000 nacidos vivos (Nacional es de 13,5 muertes); para los casos de dengue con signos de alarma, no hubo necesidad de hospitalizar a ningún paciente<sup>12</sup>.

Por otro lado, una de las razones para cumplir las metas del proyecto de vida es una educación sexual consciente. Para el año 2014, el número de nacidos vivos hijos de madres de 10 a 14 años fue de 107 y de madres de 15 a 19 años fue de 1.409. Lo anterior, resalta la importancia de generar consciencia de educación sexual a través de la prevención de embarazos adolescentes<sup>13</sup>.

De igual manera, el indicador de morbilidad para casos de tuberculosis para el año 2014 en el Distrito fue de 213; casos de dengue fue de 186; número de casos de VIH/SIDA fue de 63; número de personas atendidas en los servicios de salud por tumores fue de 3.355<sup>14</sup>. Los indicadores de morbilidad muestran que es necesario fortalecer la red hospitalaria para prevenir casos como la tuberculosis y el dengue.

En conclusión, los indicadores de salud en el Distrito de Buenaventura demuestran que es necesario mejorar la calidad en la prestación de servicios de salud. Y, la mejor manera de que los Hospitales Públicos disminuyan su dependencia de los giros monetarios de las EPS es a través de los ingresos generados por la estampilla de la presente ley.

#### *Crisis en el sector salud en el Distrito de Buenaventura*

El Comité de Paro Cívico de Buenaventura<sup>15</sup>, con su mesa de salud, ha declarado que el Distrito tiene “una situación de salud muy grave debido a que la única clínica donde prestan servicios de nivel tres, atiende hasta 370 personas en el área de urgencias los fines de semana, quienes en su mayoría pertenecen al régimen subsidiado, que normalmente debían ser atendidos en el hospital público que funciona como un puesto de salud desde hace varios años”. Por

D%2C%22o%22%3A%22OR%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3A%7B%22%5C%22%2C%22%22%22%3A%7B%22%5C%22%2C%22%22%22%3A%22Valle%20del%20Cauca%2C%20Colombia%22%7D%7D%5D%7D

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Salud. Seguimiento de efectos en salud por un posible fenómeno de El Niño. Semana epidemiológica 21. 2019. [En línea] <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019%20Bolet%20C3%ADn%20epidemiol%20C3%B3gico%20semana%2021.pdf>

<sup>13</sup> *Ibíd.* Elaboración propia.

<sup>14</sup> El número de casos incluye a personas entre 0 y 80 años o más e incluye a ambos géneros.

<sup>15</sup> Para las peticiones en el tema de salud, el Comité solicitó: mejorar los puestos de salud tanto en la zona urbana como la zona rural y un nuevo hospital. El Tiempo. [En línea] <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/acuerdos-parciales-en-paro-civico-de-buenaventura-93146>

ello, en el mes de septiembre de 2017, solicitaron al Alcalde que declarase estado de emergencia debido al “desabastecimiento en bienes y servicios de salud en un 80%”<sup>16</sup>, el cual fue emitido a través del Decreto 1224 del 13 de septiembre de 2017.

En enero del presente año, el Comité de Paro envió carta al Ministerio de Salud y a la Superintendencia para resaltar que la crisis en salud continuaba en el Distrito de Buenaventura. En la carta, ellos manifestaron que la población bonaverense muere debido a la falta de atención, no hay entidades que brinden la prestación de servicios de salud y el único Hospital (Luis Ablanque de la Plata) estaba muriendo ante las malas decisiones de la administración del Hospital. También, resaltaron que los niños, niñas y adultos fallecen a causa de la falta de bienes y servicios en salud debido a: el cierre y salida de entidades de salud (Profamilia, Comfamar, Cendat, entre otros), el deterioro de la infraestructura física de los centros de salud, la falta de equipos, muebles de los centros de salud, la pésima administración de los recursos públicos, la ausencia de apertura de servicios de mediana y alta complejidad en el Hospital, la falta de financiación para la apertura de servicios de mediana complejidad por parte del Distrito, entre otros<sup>17</sup>.

Posteriormente, en febrero de este año, integrantes del Comité de Paro Cívico, delegados de la Procuraduría y la Alcaldía Distrital se reunieron para realizar seguimiento a los Acuerdos pactados para el Distrito. Allí, el señor Humberto Hurtado, miembro de la mesa de salud indicó que “los recursos ya se encontraban en el Distrito y no han sido invertidos. De la misma manera, ha sucedido con los recursos destinados para el estudio de sismorresistencia del Hospital Distrital”<sup>18</sup>.

De igual manera, en el mes de febrero del presente año, el Viceministro de Salud, Iván Darío Gonzales Ortiz, señaló que “el Hospital Luis Ablanque de la Plata tiene problemas en materia de saneamiento financiero y mejoras en los servicios de nivel dos”. Lo anterior, está reflejado en que el Hospital tiene problemas para contratar, facturar y depurar cartera, elementos fundamentales de la administración, tanto así que no tienen conocimiento de cuántos trabajadores hay contratados<sup>19</sup>.

Con base en los argumentos anteriores realizados por el Comité de Paro Cívico de Buenaventura y

servidores públicos, es necesario darle al Distrito de Buenaventura un fortalecimiento que le permita superar la crisis en el sector salud a través de la emisión y recolección de la estampilla pro-hospitales públicos del Distrito de Buenaventura.

**6. Someter a consideración**

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, someto a consideración el presente proyecto de ley ante el honorable Congreso de la República con el fin de que se convierta en ley, y así contribuir en la mejora de la calidad de los servicios de salud brindados en los hospitales públicos del Distrito de Buenaventura.

Cordialmente,

Cordialmente,

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS  
Representante a la Cámara / Valle del Cauca

*[Signatures of committee members]*

Leon Freddy Muñoz  
Nancy Paizano  
[Signature]  
[Signature]

*[Signatures of other representatives]*

Adriana Gómez H.  
Juan Espinal  
[Signature]  
[Signature]  
Martha Villalba  
Mónica Valencia  
[Signature]  
Nancy Paizano

*[Signature]*

*[Signature]*

<sup>16</sup> El País. *Comité de paro cívico insiste en declarar emergencia en salud para Buenaventura*. 13 de septiembre de 2017. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/comite-de-paro-civico-insiste-en-declarar-emergencia-en-salud-para-buenaventura.html>

<sup>17</sup> Carta del Comité de Paro Cívico de Buenaventura – Mesa de Salud. *Continúa la crisis de salud en Buenaventura*. 15 de enero de 2019.

<sup>18</sup> El País. *Con delegados de Procuraduría se revisaron acuerdos del Paro Cívico en Buenaventura*. 20 de febrero de 2019. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/con-delegados-de-procuraduria-se-revisaron-acuerdos-del-paro-civico-en-buenaventura.html>

<sup>19</sup> El País. *Si el Hospital de Buenaventura no mejora en tres meses podría liquidarse*. 13 de febrero de 2019. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/si-hospital-de-buenaventura-no-mejora-en-tres-meses-podria-liquidarse.html>

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 08 de octubre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_ No. 269 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: JR Milton Angulo, Jairo Orstanchó, Esteban Quintero, José Carroño, Jennifer Ana, Leon Freddy Muñoz y otras Firmas

*[Signature]*  
SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce y declara la esmeralda como piedra preciosa y patrimonio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Símbolo Nacional.* Reconózcase la Esmeralda como “*piedra preciosa nacional*”, por su importancia, belleza y valor cultural, insigne de nuestra patria.

Artículo 2°. *Patrimonio Nacional.* Declárese como patrimonio de la Nación toda la cultura minera de explotación de la esmeralda en el país, destacando la labor de huaqueros, talladores, exportadores y laboratorios de embellecimiento.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:

**Esmeralda:** La esmeralda es la variedad verde de un mineral incoloro llamado berilo y está compuesta por aluminio, óxido de silicato y tres importantes elementos conocidos como impurezas: cromo, hierro y vanadio.

**Esmeralda Colombiana:** La gema colombiana es única debido a su tonalidad verde azulado perfectamente balanceado, producto de roca sedimentaria de origen marino forjada en la era cuaternaria de la tierra, situación única en el mundo que hace que la piedra colombiana sea aquella de mayor valor en el mercado mundial y la más bella.

**Esmeralda en Bruto:** La gema que no ha sido tecnificada y pasada por procesos de corte, pulido, brillada y embellecida de la gema.

**Gema:** Piedra preciosa, porción de mineral, que por su dureza, belleza y escasas se emplea como adorno.

**Zona Esmeraldífera:** Entiéndase por zona esmeraldífera Muzo y Maripí, Otanche, San Pablo de Borbur, Pauna, Quipama Chivor y Macanal en el departamento de Boyacá y Gachalá en el departamento de Cundinamarca.

**Tallador:** Persona que se dedica profesionalmente a la talla de esmeraldas.

**Talla:** Operaciones que se realizan en las gemas para resaltar al máximo sus propiedades de transparencia, color, brillo, lustre, dispersión, destacando su belleza.

**Laboratorios de Embellecimiento:** Son laboratorios de gemología donde se embellecen piedras preciosas mediante aceites y resinas, permitidas internacionalmente en el comercio.

**Exportador de esmeraldas:** Persona natural o jurídica que de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley exporta esmeraldas.

**Huaquero:** Persona que busca tesoros ocultos, a través de la excavación con propósitos de extracción.

Artículo 4°. *Regulación para su comercialización.* Con el objeto de proteger la producción y el mercado esmeraldífero en todas sus etapas, facúltase al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y sus entidades afines, para que reglamenten

regiones, lugares y oficinas autorizadas para su comercialización.

Artículo 5°. *Protección de la Industria Nacional.* Debido a su importancia y con el propósito de proteger la industria y economía nacional, facúltase al Gobierno nacional, para reglamentar la transformación del mineral, garantizando que el porcentaje de exportación de la esmeralda colombiana cortada, pulida, brillada y embellecida, sea superior al que podrá exportarse de la esmeralda en bruto.

Artículo 6°. *Obligaciones de las alcaldías.* Instar a las alcaldías de la zona esmeraldífera de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, para adelantar los trámites necesarios ante la Superintendencia de Industria y Comercio, para lograr por parte del Estado Colombiano, el reconocimiento de la denominación de origen de la esmeralda y su cultura esmeraldífera. Lo anterior con objeto de posicionar la marca “*esmeralda piedra preciosa nacional*”, considerando que ostenta unas calidades distintivas únicas, gracias a su origen geográfico y a sus factores antropológicos, humanos, sociales y culturales sostenidos a lo largo del tiempo.

Artículo 7°. *Reconocimiento a los trabajadores.* Exhortar al Ministerio de Cultura para que coordine con las entidades públicas y privadas erigir los monumentos conmemorativos a su importancia histórico - cultural de las regiones esmeraldíferas aquí descritas.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**NEYLA RUIZ CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*La minería bien hecha cuida la gente y el medio ambiente, la minería bien hecha es presencia del Estado en el territorio, Trabajemos por una buena minería.*

**Pinterest.com**

**I. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

Proyecto de ley, tienen como propósito reconocer el valor de la esmeralda como símbolo nacional y piedra preciosa nacional, así como exaltar la cultura minera esmeraldera de la nación, de conformidad con los artículos 7°, 8° y 72 de la Constitución Política de Colombia.

Para cumplir con este objetivo, el articulado vincula a instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura y Superintendencia de Industria y Comercio; para que coadyuven en la protección de la riqueza cultural y mineral de la nación; Así como, exalta y eleva a rango de piedra preciosa nacional la esmeralda.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la actualidad, no existe regulación que eleve a piedra preciosa nacional ningún mineral extraído en Colombia y a su vez es insuficiente la protección para el comercio de esta importante gema; lo que ha impedido el fortalecimiento de la industria extractivista y la protección a la cultura minera. Razón por la cual, el proyecto a consideración no ha sido ajeno a las preocupaciones del legislador, de hecho, se encuentran dos registros históricos de iniciativas respecto al tema, en los Proyectos de ley números 218 de 2012 y 216 de 2016. Sin embargo, no ha sido posible consolidar un instrumento normativo que proteja y brinde la importancia necesaria a este factor cultural y recurso minero.

## III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### Constitucionales

**Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

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

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

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

### LEGALES

Ley 397 de 1997. Se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 el cual quedará, así: **Artículo 4º.** *Integración del patrimonio cultural de la Nación.* El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad

colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...).

Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de la cual se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.

Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, define el patrimonio cultural de la Nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos etc.

Ley 666 de 2001, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones. La cual promueve la protección de las manifestaciones culturales en Colombia y reglamenta la estampilla Pro Cultura, Recreación y Deporte.

Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones. En la cual el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio.

Decreto número 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.

Resolución número 168 de 2005, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.

Al respecto de la normatividad relacionada con la Denominación de Origen, puede resumirse así:

- Comunidad Andina de Nacionales, Decisión 486, régimen común sobre propiedad industrial.
- Convenio Internacional de París de 1883, sobre la protección de la propiedad industrial.
- El Arreglo de Madrid de 1981, relativo a la represión de las indicaciones de procedencias falsas. El arreglo de Lisboa de 1958, relacionado a la protección de la Denominación de Origen y su reglamentación internacional.
- El Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el Comercio (ADPIC).

- La Decisión 486 del 2000, de la Comisión de la Comunidad Andina, sobre régimen común sobre propiedad industrial.
- Código de Comercio Colombiano.
- Decreto número 2591 de 2000. Respecto a la Propiedad Industrial.
- Decreto Reglamentario 3081 de 2005.
- Resolución número 210 de 2001. Superintendencia de Industria y Comercio.
- Resolución número 33190 de 2007. Superintendencia de Industria y Comercio.
- Resolución número 75530 de 2012. Superintendencia de Industria y Comercio.

Jurisprudencia la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 1999, manifestó: “

Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de “acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”; norma esta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”; por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover “la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”.

## V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



Mito de Fura y Tena Cuenta la leyenda que Are el supremo Dios, creador del territorio y pueblo de los Muzos; diseñó por los lados del gran río (Magdalena) en un lento vaivén las montañas y los valles como agradecida salutación a su alrededor. Se detuvo después a las orillas del sagrado río (Minero) y de un puñado de tierra formó los ídolos que llamó Fura (mujer) y Tena (Hombre) que arrojó después a la corriente, en donde purificados por los besos de la espuma, tomaron aliento y vida, siendo ellos los dos primeros del linaje humano.

Are les enseñó a cultivar la tierra, fabricar la loza, tejer las mantas y luchar con coraje para defenderse de las fieras y de los seres extraños que llegaron a su territorio; les dio normas de salud y de vida, inculcándoles la libertad sin limitaciones de ninguna especie, les puso el sol, la luna y las estrellas y para que eternamente gozaran de la tierra, les concedió el privilegio de una perpetua juventud; pero el amor debía ser único y exclusivo entre los dos, regla de vida que violada por la infidelidad traería para ellos la vejez y la muerte. El Supremo Dios les enseñó los límites de sus dominios, les dio una perpetua juventud y una progresiva fecundidad, veían cómo su descendencia descuajaba las montañas y poblaba los dominios. Cada Muzo, cumplidos los veinte años, escogía parcela y formaba su hogar plenamente libre, sin sometimiento a régimen de gobierno alguno, sin otra obligación que la de venerar a los sagrados progenitores Fura y Tena.

Fueron así surgiendo en las montañas los labrantíos de Tortur, Tunugua, Pauna, Canipe, Misucha, Quipama, Cubache, Sacan, Terama, Corauche, Acoque, Chungaguta, Maripí, Ibacapí, Chanares, Bunque, Macaguay, Coquita, Quipe, Cuacha, Guaquinay, Sosque, Isabi, Maite, Boquipí, Purí, Quibuco, Pistoraque, Coper, Surapí, Itoco, Yanaca, como tributo de veneración a los dos primeros seres que tan fructíferamente cumplían el mandato del Supremo Are, Dios creador que en su marcha al sol, hacía mucho tiempo se había sumergido en la sagrada corriente del Carare.

Por los mismos lados del occidente por donde apareciera Are llegó un extraño, Zarbi, era el nombre de ese extraño personaje; vagó muchos días y muchas noches en busca de la flor y convencido de la inutilidad de su empeño acudió a Fura con la esperanza de hallar un firme apoyo a sus propósitos, relatándole las maravillosas propiedades de la planta; entonces la compasiva Fura se ofreció a ayudarlo a descubrir la flor y en busca de ella se fueron los dos a la montaña, pero el sentimiento de Fura cambió y surgió el amor y en busca de la flor misteriosa encontraron el amparo de la selva, la propicia ocasión para la infidelidad. Cuando Fura su conciencia la acusaba se tornó triste y con la tristeza diariamente le llegaba la vejez, prueba irrefutable de infidelidad y anuncio seguro de la muerte.

Comprendió entonces Tena que la sagrada ley del único exclusivo amor que les impusiera Are había sido violado por Fura y que debía morir, pero la infiel, en castigo tendría que sostener en las rodillas durante ocho días el cadáver del esposo engañado, para así pagar con lágrimas los despojos de la inocente víctima, mirar y sufrir todo el horroroso proceso de la descomposición humana.

Cuidadosamente afiló Tena su macana, a manera de puñal y recostado en las rodillas de Fura, se atravesó el corazón. La sangre empezó a manar a borbotones de la herida, cubriendo en movediza manta los pies de Fura, mientras su alma iniciaba la marcha al sol, el astro que Are había puesto para animar la vida, pero antes de la ausencia eterna buscó

la venganza, y en lejanas tierras convirtió a Zarbi en un desnudo peñasco, para así poder flagelarlo con ramales de rayos desde la mansión solar, el cielo de los muzos.

Zarbi dentro de su pétreo movilidad pudo, sin embargo, luchar, defenderse y vengarse; se desgarró las entrañas transformando toda la sangre que le animara la vida en torrente de agua, que, despedazando la maleza, fue a inundar las tierra de los Muzos, y al contemplar a Fura con el cadáver de Tena en las rodillas, más tormentosas se volvieron esas aguas que enfurecidas se estrellaron contra los esposos, aislándolos para siempre y dejándolos frente a frente convertidos en dos peñascos que, cortados a tajos, se miran todavía, separados por el fuerte torrente del río (Minero).

Inmenso fue el dolor de Fura; pocas las horas que sostuvo en las rodillas el cadáver de Tena; fueron siglos de amargura; sus lamentaciones y sus lágrimas viven y vivirán en la historia de los Muzos, sus gritos de dolor al perforar en ecos la quietud de la selva reventaron convertidas en bandadas de multicolores mariposas y sus lágrimas que en vano quiso contener el hijo mimado de Itoco, se fueron transformando al beso del sol en una cordillera de montañas, pero montañas de esmeraldas.

La triste suerte de Fura y Tena conmovió, sin embargo, el corazón de Are que desde su trono del sol los perdonó, poniendo para vigilar los sagrados peñones una guardia permanente de tempestades, rayos y serpientes, y permitiendo que sean siempre las aguas del río Minero, sangre de Zarbi, las que descubran, clarifiquen, laven y abrillanten las esmeraldas de Muzo, lágrimas de la infiel y arrepentida Fura. 1 Mercado esmeraldero. Colombia tiene una industria que para cierre contable del año 2018 según información dada por Oscar Baquero, presidente de la Federación Nacional de Esmeraldas (Fedesmeraldas) ante portafolio, explicó que el negocio aún está en etapa de crecimiento ya que representa cerca de US\$150 millones al año. Que Colombia es el tercer productor de gemas del mundo tras Zambia y Brasil, pero en calidad y valor la esmeralda colombiana es superior a las gemas que producen Zambia y Brasil.

Los principales importadores de piedras preciosas son países como Tailandia, China e India. Estos países importan esmeraldas en bruto para su posterior transformación y en muchos casos reexportación. Regiones como Estados Unidos importan una parte para consumo local, mientras que otra se reexporta a otros mercados. Suiza presenta una situación similar, al tener uno de los eventos de joyería y piedras más importantes del mundo e importar mercancía con el ánimo de comercializarla. Si se cruzan los datos de importaciones con los de exportaciones de los países productores, muy rara vez van a coincidir.

### Geología 1

Muchas veces las piedras salen al país de destino y no pueden ser comercializadas por varias razones, tales como:

- Precio muy elevado para el mercado en el que se está intentando vender.
- Tono o color está por encima o por debajo de lo que ese mercado en particular está buscado.
- La forma en la que está cortada la piedra no es muy demandada en ese momento y/o en esa región.
- El grado, tipo o cantidad de sustancia usada para mejorar la claridad de la esmeralda es rechazada por el mercado.



El uso final de la mayoría de las esmeraldas en el mundo es la joyería, sin que se vislumbren en la actualidad distintos usos potenciales futuros. Por esta razón, se puede vincular la tendencia que se espera que siga el consumo de esmeraldas en el futuro a la fabricación de joyas a nivel mundial. A continuación se muestran las expectativas de CRU para el crecimiento de joyas de oro como proxy de lo que podría ser el crecimiento de la demanda de esmeraldas en el largo plazo.

### Geología 2

La esmeralda es la variedad del berilo cuya coloración verde es producto de la presencia de impurezas de cromo y vanadio. Desde el punto de vista geológico, la formación de esmeraldas requiere de una interacción poco usual entre rocas ricas en berilio y rocas ricas en cromo y vanadio. Las esmeraldas ofrecen dos modelos genéticos básicos: de baja temperatura, a los que corresponden las formaciones ubicadas en Colombia, y las de alta temperatura (Carrillo, V. 2018, modificado de Grundmann y Giuliani).



Según Giuliani existen tres escenarios en los cuales puede tomar lugar la formación de esmeraldas: yacimientos magmáticos-metasomáticos (65%), se-

dimentarios-metasomáticos (28%) y metamórficos-metasomáticos (7%). La diferencia en el ambiente de formación implica diferencias en la temperatura y presión requeridas para su formación, mayor o menor cantidad de hierro en su estructura molecular y mayor o menor cantidad de inclusiones o fisuras. Esas diferencias conllevan diferentes niveles de dificultad técnica y científica para determinar reservas. Esta es una clasificación muy llana que se basa el tipo de roca en el que se encuentra la mineralización de esmeraldas. Es importante recordar que las rocas pueden clasificarse en ígneas (magnéticas y volcánicas), sedimentarias y metamórficas. El metasomatismo hace referencia a una serie de 2 Tomado de [http://www1.upme.gov.co/simco/CifrasSectoriales/Datos/mercado-inter/Producto4\\_Esmeraldas\\_final\\_v2.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/CifrasSectoriales/Datos/mercado-inter/Producto4_Esmeraldas_final_v2.pdf) pág. 2. Procesos que facilitan el intercambio de componentes químicos en las rocas. Este proceso generalmente ocurre con ayuda de fluidos calientes que circulan al interior del subsuelo (aguas termales) y que al enfriarse dan como resultado la aparición de venas o vetas con minerales como cuarzo, carbonatos y, excepcionalmente, esmeraldas.

Para el caso colombiano son de tipo Sedimentario Metasomático: En este caso las esmeraldas se encuentran en venas y brechas dentro de rocas sedimentarias marinas (lodolitas negras carbonosas y calizas). Estas rocas son ricas en materia orgánica y dentro de la secuencia sedimentaria se encuentran niveles evaporíticos (fuentes de sal); la mineralización ocurre por la circulación de fluidos basinales hipersalinos que extraen los elementos químicos de estas rocas y los precipitan al interior de venas y brechas ricas en carbonatos, albita, cuarzo, pirita y minerales con berilio: esmeralda y euclasa.

Cadena de valor de la esmeralda. La esmeralda es un producto intermedio que una vez extraído, ya sea directamente de la roca o recogido en el cauce de los ríos, es seleccionado por rangos de calidad. Algunas piedras especiales, que destacan por su belleza mineral o rareza, son vendidas en su roca matriz o como piezas de colección.

La mayor parte de las esmeraldas que se comercian en el mundo son vendidas en su estado natural, en bruto, y llevadas a centros de talla principalmente en India, Tailandia y China. Usualmente estas primeras ventas se hacen en subastas semipúblicas para las que se requiere de invitación, o subastas privadas.



Las piedras pasan después a un proceso de transformación en el que primero se analiza la piedra

teniendo en cuenta su forma, distribución de color, inclusiones y defectos estructurales, y se determina qué forma va a tener. Luego la piedra es sometida a un proceso en el que, a través de la fricción entre la gema y un disco con algún tipo de abrasivo, se le va dando un esbozo de la forma que tendrá al finalizar el proceso.

La esmeralda también puede ser cortada en dos o más partes antes de dar inicio al proceso de preformado. Una vez se tiene la piedra preformada, se le hacen facetas y se les pule de tal forma de reflejen la luz lo más nítidamente posible. Culminado el proceso de talla, en más del 90% de los casos las piedras son sometidas a procesos de embellecimiento. En este proceso, la piedra se sumerge en algún tipo de sustancia para rellenar espacios vacíos con el fin de permitir el paso homogéneo de la luz a través de la piedra. Este último factor mejora la claridad de la piedra, pero incide negativamente en el precio.

Una vez que las esmeraldas son extraídas, se lleva a cabo un proceso de selección en el cual se las separa por color, calidad y tamaño principalmente. Esta primera selección le permite a los compradores enfocarse en el tipo de mercancía que más se ajusta a su mercado, lo que les ahorra tiempo, dinero y esfuerzo. En esta primera selección existen casos en los que una piedra es especial en su estado natural. Estas piedras son comercializadas así, pasando a manos de coleccionistas de minerales o museos para su posterior exhibición.

El proceso más importante y en donde más valor se le añade es que sigue, la talla. Como se explicó previamente, en esta etapa un tallador con mucha experiencia analiza varios elementos como la forma de la piedra en bruto, peso, distribución del color, daños estructurales, inclusiones importantes y con el uso de discos recubiertos por abrasivos remueve el material necesario y da un esbozo de la forma final que tendrá la piedra. El tallador puede también determinar si una piedra puede ser cortada en dos o más partes para aprovechar mejor el material.

En esta etapa del proceso una piedra puede perder entre un 70% y un 60% de su peso original. Esto quiere decir, que para obtener una piedra cuyo peso final es de 1 quilate, se debe partir de una piedra que en su estado natural pese entre 1 y 2,3 quilates.

A modo de comentario, el resultado del proceso de talla en piedras de color dista mucho del referente universal, el diamante, pues en el caso de este último por no tener color se espera que la piedra tenga unas proporciones específicas, una relación de simetría estándar y unos ángulos entre facetas fijos que expresen de la mejor manera el brillo. Las piedras de color no pueden ser juzgadas con el mismo criterio, pues el color no siempre está uniformemente distribuido. Muchas veces el material está sobresaturado o el color es muy tenue y se encuentra concentrado en algún área de la piedra. Esto obliga a tallarla de acuerdo a sus características inherentes propias, alejándose del estándar que debería tener

si solo se tuviesen en cuenta las propiedades físicas derivadas del estudio de la óptica.

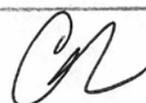
Hacer una generalización del valor que le puede añadir este proceso a una esmeralda sería irresponsable, pues cada caso tiene su propia dinámica. En algunos casos la utilidad puede ser negativa y en algunos casos la utilidad puede doblar el costo. Sin embargo, el comprador espera tener una utilidad de entre el 20% y el 30%. Un porcentaje muy bajo de esmeraldas en roca que por sus pobres condiciones físicas no son transables, son usadas por artesanos que aprovechan la roca madre circundante para elaborar figuras que hacen uso del contraste del color de la roca encajante con el de la esmeralda. 3 Importancia Cultural. Por todo lo anterior desde la rama legislativa, se debe enaltecer la función de aquellos que día a día llenan el mundo con las maravillas extraídas de la tierra colombiana, garantizando su protección y apoyar la industria nacional, por ello se hace necesario respaldar el presente proyecto de ley.



Crédito: Jan Sochor

De los honorables Congresistas,

  
**NEYLA RUIZ CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Boyacá

 <b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b> <b>SECRETARÍA GENERAL</b>	
El día	08 de Octubre del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	270 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
HR Neyla Ruiz Correa	
 SUB-SECRETARIO GENERAL (E)	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *El recurso hídrico como patrimonio natural del Estado.* El recurso hídrico exterior y subterráneo presente en el territorio nacional será considerado patrimonio natural del Estado, de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y su protección será competencia del Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales departamental y municipal, de forma concurrente.

El Estado garantizará a todos los colombianos el acceso equitativo al agua.

Artículo 2°. *Reconocimiento de la gestión tradicional del recurso hídrico por parte de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.* Se reconoce las formas de gestión tradicionales que las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas tienen para la protección, manejo, conservación y concepción del recurso hídrico y se respeta sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y las leyes.

Los recursos hídricos de los cuales hagan uso las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas para consumo humano y pequeños cultivos, entendiéndose por pequeños cultivos los comprendidos dentro de una UAF, tendrá especial protección del Estado, para lo cual se garantizará por parte de las entidades territoriales, el consumo mínimo de agua de conformidad con la reglamentación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Artículo 3°. *Gestión sostenible e integrada del recurso hídrico.* El agua como recurso natural debe ser protegida mediante la gestión sostenible, integrada y sustentable adelantada de forma coordinada por los Gobiernos nacional, departamental y municipal. Entendiéndose la GIRH de acuerdo a la definición que el Ministerio del Medio Ambiente hace: “un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.

La gestión del recurso hídrico será exclusivamente pública o comunitaria, no se reconocerá ninguna forma de apropiación o de posesión individual o colectiva sobre el agua, cualquiera que sea su estado.

Artículo 4°. *Asignación presupuestal para manejo y protección del recurso hídrico.* El Estado garantizará anualmente la asignación de recursos del presupuesto público para la ejecución de políticas

públicas orientadas a la protección y conservación del recurso hídrico que deberán ser incluidas en el Plan de Desarrollo, lo mismo operará para los niveles departamental y municipal.

En los planes de Ordenación de Manejo de Cuencas (POMCAS) se deberán determinar los recursos necesarios para la financiación de las actividades planteadas en los mismos.

Artículo 5°. *Corresponsabilidad de los actores gubernamentales, institucionales, privados y sociales en la protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas.* La nación, las entidades territoriales, las organizaciones privadas, las organizaciones sociales y los usuarios deberán adelantar acciones de protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas, cuencas hidrográficas, páramos, humedales que se hallen en sus tierras, o de las cuales hagan uso, de forma coordinada con las instancias gubernamentales, esto sin perjuicio de las competencias que el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, tengan de acuerdo con la normatividad vigente.

Cuando en un predio privado se encuentren fuentes de agua, el propietario de dicho predio tendrá la obligación de darle un manejo sustentable e integrado, acatando la normatividad y lineamientos técnicos que la autoridad competente determine.

Artículo 6°. *De la asistencia técnica.* El Gobierno nacional y los gobiernos departamental y

municipal deberán contemplar en sus planes de desarrollo programas de asistencia técnica y capacitación a las comunidades en temas de manejo sostenible, protección, conservación e importancia del recurso hídrico.

Artículo 7°. *Protección de las fuentes de agua y cuencas hidrográficas.* Los predios donde se encuentren fuentes de agua o los que estén dentro de una cuenca hidrográfica debidamente delimitada por la autoridad competente, gozarán de especial protección por parte del propietario de los predios y del Estado, de conformidad con la reglamentación técnica expedida por la autoridad competente.

En los casos de predios que tengan una fuente de agua, su uso se verá afectado para garantizar la conservación de la misma, las autoridades municipales deberán garantizar que se dé el uso adecuado a este tipo de predios, y si es el caso adquirirlos con los recursos que de conformidad con los artículos 43, 45 y 111 de la Ley 99 de 1993 debe destinar el municipio para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará la forma como se hará la delimitación de estos predios y los límites de la afectación.

En caso de lotes baldíos o de propiedad del Estado, su protección la asumirá la instancia estatal competente en concurrencia con la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción, en caso de que una cuenca hidrográfica se encuentre en más de un territorio serán competentes las Corporaciones

Autónomas Regionales de los territorios que comprenda la cuenca.

Artículo 8°. *Cambio de uso de suelo.* Las Administraciones Municipales no podrán cambiar

el uso de suelo de los predios que han sido adquiridos para la protección de fuentes de agua o cuencas hidrográficas, que hayan sido adquiridas con cargo a los recursos del municipio, en especial con cargo a los recursos a que hacen referencia los artículos 43, 45 y 111 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 9°. *Organizaciones comunitarias para protección de cuencas hidrográficas y recurso hídrico.* Las Alcaldías, Gobernaciones y las Corporaciones Autónomas Regionales deberán adelantar las acciones necesarias para crear y fortalecer organizaciones sociales de usuarios del recurso hídrico, orientadas a la protección, conservación y mantenimiento de las fuentes hídricas y las cuencas hidrográficas de su jurisdicción.

Se considerará como usuario de una cuenca a quien justifique con la autorización debida, el uso o aprovechamiento productivo del agua.

Artículo 10. *Designación de representantes de organizaciones comunitarias en el Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena.* Las organizaciones comunitarias podrán designar, de común acuerdo un delegado que hará parte del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena, el cual tendrá voz y voto.

Artículo 11. *Guardianes de las cuencas de agua.* Se crea la figura de guardianes de las cuencas de agua para que los estudiantes del grado once puedan prestar su servicio social obligatorio en labores de protección, conservación del recurso hídrico y capacitación a pobladores de las zonas donde se encuentren las cuencas hidrográficas sobre la importancia del agua y formas de protección. El Ministerio de Educación será el encargado de coordinar esto con las Instituciones Educativas Públicas y Privadas.

Se deberá vincular a los habitantes de las zonas delimitadas como Cuencas Hidrográficas en los procesos de capacitación, restauración y protección que se desarrollen en esas áreas, para lo cual se adelantarán las acciones educativas y productivas necesarias.

Artículo 12. *Áreas de protección.* Constituyen áreas de protección hídrica los territorios donde existan fuentes de agua con las cuales se abastezca el consumo humano. La delimitación de las áreas de protección la realizará el Ministerio del Medio Ambiente y será obligación de las administraciones municipales y departamentales adquirir estos predios, haciendo uso de los recursos que de acuerdo al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 deben destinarse para este fin.

Artículo 13. *Control de la adquisición de predios para la protección del recurso hídrico, con los recursos públicos.* Los Alcaldes y Gobernadores que adquieran predios para protección del recurso hídrico

y de cuencas hidrográficas, deberán informarlo al Ministerio del Medio Ambiente, especificando ubicación, extensión y uso de suelo, para que este Ministerio lleve un censo de predios y su respectivo uso en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

Artículo 14. *Delimitación de las áreas para compensación por mercados hídricos.* El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará las áreas de las cuencas hidrográficas en las que deben compensarse para continuar proveyendo servicios ecosistémicos, el 1% del costo de construcción de un proyecto que por mercados hídricos deben dar las empresas privadas. Para esto actuará de forma coordinada con las entidades territoriales y los Consejos de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas en las que se desarrollen los proyectos que dan lugar a la compensación.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes y contexto:

De acuerdo con la definición establecida en el Decreto 1640 de 2012, las cuencas hidrográficas son “*áreas de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales de caudal continuo o intermitente que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar*”.

### Cuencas en Colombia

En 1968 se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), el cual tenía, entre otras responsabilidades, la de adelantar labores de ordenación de cuencas hidrográficas, y promover su desarrollo integral y la reglamentación, administración, conservación y fomento de las aguas superficiales y subterráneas. Esta entidad optó principalmente por planificar el manejo de las cuencas a través de detallados estudios realmente poco relacionados con el manejo real de las cuencas.

Para 1972 Colombia hace parte de la Conferencia de Estocolmo y en 1974 promulga el Código Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente; con este se da inicio a la formulación de políticas públicas relacionadas con la ordenación de las cuencas hidrográficas y en él se da al agua el carácter de recurso natural renovable, lo cual hoy en día es totalmente diferente.

En 1981 el Decreto 2857 desarrolla algunas disposiciones del Título del Código Nacional de

Recursos Naturales sobre ordenamiento de Cuencas Hidrográficas. En este decreto se determina que “la ordenación de la cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”.

En 1984 el Decreto 1594 trata temas relacionados con el control a la calidad del agua y la necesidad de ordenar el recurso hídrico con base en: los usos existentes; las proyecciones de usos de agua por aumento de demanda y por usuarios nuevos; el establecimiento de los modelos de simulación de calidad que permitan determinar la capacidad asimilativa de sustancias biodegradables o acumulativas y la capacidad de dilución de sustancias no biodegradables; los criterios de calidad y normas de vertimiento establecidos, vigentes en el momento del ordenamiento; la preservación de las características naturales del recurso; la conservación de límites acordes con las necesidades del consumo y con el grado de desarrollo previsto en el área de influencia del recurso; el mejoramiento de las características del recurso hasta alcanzar la calidad para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de influencia. A pesar de las condiciones establecidas en este decreto, el ordenamiento de las cuencas se hizo sin tenerlas en cuenta y desde ahí partió el ordenamiento de las cuencas.

Con la Constitución Nacional de 1991 se da el enfoque ambiental de desarrollo sostenible buscando garantizar un ambiente sano y la conservación de los recursos naturales. Una de las cosas innovadoras que trae la Constitución en cuanto a medio ambiente es la responsabilidad compartida entre Estado y Sociedad en la conservación del medio ambiente; al incluir a la sociedad civil le está dando un papel participativo trascendental que le permite participar activamente en el desarrollo del ordenamiento de todos los recursos naturales del país.

El principal desarrollo normativo de los preceptos constitucionales es la Ley 99 de 1993, es en ella que se crea la figura del SINA que tiene como propósito fundamental organizar e integrar la planificación y gestión ambiental y de recursos naturales en el país, antes dispersa en distintos ámbitos institucionales y con alcances limitados en lo que tiene que ver con el agua, esta estructura estatal está orientada a la administración del sector ambiental en el país, la cual es definida como “*el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales*”, entre los cuales se destacan la protección especial de zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos; la prioridad del uso del recurso hídrico para consumo humano; y, el

manejo democrático, descentralizado y participativo del sector ambiental.

En esta ley se fija una estructura administrativa territorial en tres niveles:

1. Nacional: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. Regional: conformado por las Corporaciones Autónomas Regionales y los departamentos.
3. Local: constituido por los municipios y distritos.

En 2002 se expide el Decreto 1279 orientado hacia la ordenación de cuencas hidrográficas, en él se establecen las fases que componen la elaboración de un plan de manejo y ordenación de una cuenca hidrográfica; sin embargo, en cuanto a participación ciudadana solo se establece la obligación de informar a los usuarios de la iniciación en la elaboración del plan. Con este Decreto el país se dividió en 309 cuencas hidrográficas que requieren un plan de manejo.

De acuerdo con información obtenida de la página web del Ministerio de Medio Ambiente y

Desarrollo Sostenible *“Actualmente en desarrollo del Proyecto Pomcas, Fondo Adaptación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico, a través del grupo de trabajo de planificación de cuencas, realiza el acompañamiento para la revisión y ajuste de 60 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), las cuales se encuentran en desarrollo de la fase de aprestamiento.*

*En el proyecto participan 30 autoridades ambientales en 25 Departamentos (14 Municipios). El área a intervenir es de aproximadamente 15.471.645 hectáreas, que corresponde al 15% del territorio nacional continental) en proceso de ordenación y manejo de cuencas (POMCA). Se beneficiarán aproximadamente 13 millones de personas”<sup>1</sup>.*

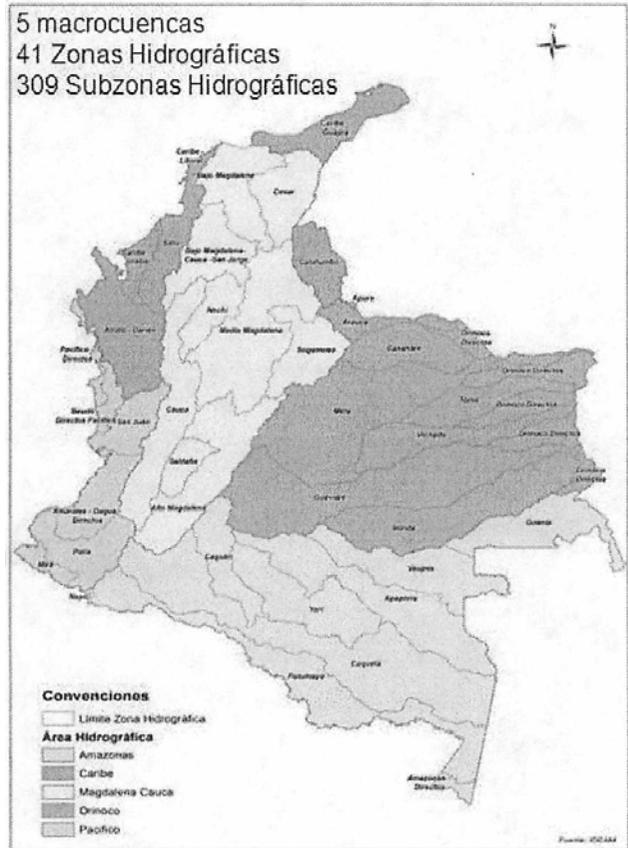
Luego, el Decreto 1640 de 2012 tiene como objetivo reunir los distintos instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas y fija distintas instancias de planificación, tipo e instancias de participación dependiendo del tamaño de las cuencas.

El Decreto establece la creación del Consejo Ambiental Regional de Macrocuenca constituido por el Ministro del Medio Ambiente, un Director de Corporación Autónoma Regional, un Gobernador, los Alcaldes municipales, un representante de los sectores interesados y los demás que considere relevante. Para las mesocuenas se creará un consejo de cuenca.

Actualmente hay 394 cuencas que son objeto de plan de ordenación y manejo. Sobre 92 de ellas se están realizando los procesos de ordenación,

con el propósito de contar con este instrumento de planificación. A 31 de diciembre de 2017 había 17 Pomca aprobados en el país.

**CUENCAS HIDROGRÁFICAS (mapa tomado de la página web del DNP)**



**Marco Constitucional y Legal:**

El desarrollo normativo relacionado con el manejo de cuencas hidrográficas en Colombia se ha venido organizando desde hace más de cuatro décadas.

- Decreto 1381 de 1940, Manejo de agua.
- Decreto 2278 de 1953 artículo 4 °, Zonificación forestal áreas protectoras.
- Ley 2ª de 1959, ordenamiento ambiental, zonas forestales protectoras - bosques de interés general.
- Decreto 2811 de 197 4, Conservación de cuencas.
- Decreto 2857 de 1981.
- Ley 99 de 1993 - Creación Minambiente.
- Ley 338 de 1997 - Ordenamiento territorial.
- Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Resolución 177 de 1997, por la cual se regula el uso y aprovechamiento de los bosques situados en el territorio de jurisdicción de
- Decreto 1729/2003 o 2002? Artículo 4º Ordenación de cuencas - reglamento POMCA.
- Decreto 1200 de 2004, Planificación ambiental regional.

<sup>1</sup> <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/plnificacion-de-cuencas-hidrograficas/cuenca-hidrografica/planes-de-ordenacion/>

- Decreto 1480 de 2007, Priorización de cuencas.
- Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.
- Decreto 1040 de 2012: Se reglamentan instrumentos para planificación y ordenación de cuencas - **Derogado**.
- Decreto 1640 de 2012, Instrumentos para los Pomca- Evaluaciones regionales del agua
- Decreto 2667 de 2012: Reglamenta tasa retributiva por uso de agua.
- Decreto 0303 del 6 de febrero de 2012. Reglamenta el registro de usuarios de recurso hídrico.
- Decreto 1484 de 2014.
- Decreto 1076 de 2015: Decreto reglamentario sector ambiente.

### Manejo de Cuencas

El manejo de cuencas es la planeación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables para lograr un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y su conservación; para ello se debe tener planes de ordenación y manejo de cuencas que consisten en la zonificación ambiental y el marco programático de gestión a diez años de la cuenca, que permitirá una adecuada gestión por parte de las Autoridades Ambientales. Colombia en 2018 tiene 17 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas, conocidos como POMCA.

Dentro de los POMCA aprobados figuran:

- En el departamento del Meta los de los ríos Guamal y Humadea.
- En el Tolima el río Gualí y el Guarín, también compartido con Caldas.
- En Norte de Santander el del río Pamplonita.
- En Atlántico el Pomca de la ciénaga de Mallorquín.
- En el Huila el del río Suaza, en Risaralda el del río Otún y compartido con Caldas, el río Risaralda.
- En los departamentos de Sucre y Magdalena se cuenta con el Pomca de La Mojana-río Cauca. En total 1.960.106 hectáreas del territorio nacional.
- El departamento donde hay mayor número es Antioquia, con los Pomca de los ríos

Grande y Chico, Cocorná, Negro, Samaná Norte, Nare y La Miel, que compartido con Caldas tiene además al río Samaná sur.

Entre los instrumentos de planificación nacional del recurso hídrico están los planes estratégicos de Macrocuencas y las zonas de reserva forestal, a nivel regional son PMA Aguas subterráneas, Plan de ordenamiento del recurso hídrico, Plan de manejo de áreas protegidas orden regional, PM de páramo, humedales y manglares, Planes de ordenación

forestal, PMI Unidades ambientales costeras, Plan ambiental de ecosistemas de importancia estratégica regional.

El Decreto 1729 de 2002 establece las finalidades, principios y directrices de la ordenación de cuencas y señala como su principal objetivo el de la “*planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos*” y como parte de su implementación se le asignó al Ideam la formulación de la “Guía Técnico Científica para Ordenación de Cuencas Hidrográficas”, en la cual se establecen los principios orientadores y el esquema metodológico para la formulación de los POMCH.

### Ordenación y manejo de cuencas

La ordenación y manejo de cuencas se entiende como un proceso de planeación en el cual “los datos e información se convierten en decisiones” (Helweg, 1985) y debe contener según el Decreto 1729 de 2002 las siguientes fases:

1. Aprestamiento.
2. Diagnóstico.
3. Prospectiva.
4. Formulación.
5. Ejecución.
6. Seguimiento y Evaluación.

#### 1. Fase de aprestamiento

Esta es preparatoria y tiene como propósito construir la plataforma del Plan de Ordenación y

Manejo de Cuencas. Se deben abordar los siguientes aspectos:

- Identificar, si la cuenca objeto de ordenación es compartida con otra autoridad ambiental.
- Definir las razones y motivos de interés público y bienestar colectivo que impulsan la ordenación de la cuenca.
- La conformación de un equipo de trabajo.
- Análisis de las debilidades y potencialidades, así como las amenazas y oportunidades existentes en la institución para abordar el proceso de ordenación.
- Adelantar ejercicios de capacitación y formación con la comunidad para facilitar el proceso de planificación.
- Identificación de los actores sociales e institucionales más representativos para la ordenación de la cuenca.
- La conformación de cuerpos colegiados de actores.
- Construcción de una estrategia de participación.

- Definir el Marco Lógico, la construcción de la línea base, el sistema de información y el sistema de seguimiento y evaluación.

## 2. Fase de diagnóstico

Reúne la información técnica y la de la comunidad, de esta última en cuanto a la problemática de la cuenca y las posibles soluciones a nivel social. En esta fase las actividades a realizar son:

- Analizar la cuenca en el contexto nacional, regional y local.
- Identificación de las problemáticas de la cuenca (causas, efectos, soluciones).
- Evaluación de la información secundaria recopilada en la fase de aprestamiento con el fin de construir indicadores cuantitativos o cualitativos que serán incorporados al sistema de información geográfica.
- Desarrollo del Sistema de Información Geográfica.
- Identificación y análisis de los conflictos ambientales.
- La zonificación ambiental.
- Participación comunitaria.
- Sostenibilidad financiera.

## 3. Fase prospectiva

Es la construcción colectiva de la visión de futuro deseable y posible, para la cuenca y deben seguirse los siguientes pasos:

- Identificación de escenarios de Futuro Deseado Posible.
- Consolidación de las acciones posibles.
- Concertación del escenario factible.

## 4. Fase de formulación

En esta fase se definen los objetivos, metas, programas, proyectos y estrategias para el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica. Las actividades a realizar son:

- Plantear una imagen objetivo de cómo se debe desarrollar la cuenca, para pasar de un estado de conflicto, desequilibrio o degradación a un modelo de desarrollo integrado y sostenible de la cuenca.
- Discutir y analizar los objetivos del proyecto con los sectores comunitarios e institucionales para garantizar la continuidad del proceso de ordenación de la cuenca.
- Definir los programas, proyectos y actividades, orientados a partir de ejes temáticos deducidos de las problemáticas y necesidades.
- Establecer y reglamentar una estructura administrativa para la gestión de la cuenca.
- Definir los ejes de desarrollo y las líneas de acción en talleres por grupo de actores.
- Determinar prioridades.

## 5. Fase de ejecución

En esta fase se ejecuta todo lo que se realizó, planificó y pensó en las fases anteriores; para ello debe haber acompañamiento de los actores sociales en calidad de veedores y facilitadores para la implementación de los POMCH.

### Problemática:

- El país ha contado con una extensa normatividad para el manejo del agua, mucha de la cual se encuentra vigente haciendo confuso y difícil el manejo normativo del tema.
- La participación de las comunidades es una figura nueva, en la primera legislación esto no existe, siendo a partir de la Constitución de 1991 y en especial en los últimos decretos donde se empieza a dar cabida a la sociedad en la planeación del recurso hídrico.
- El modelo económico extractivista y de explotación de recursos naturales, así como la explosión demográfica de los últimos años han llevado a que en Colombia se haga un uso abusivo e irresponsable de los recursos no renovables, en especial del agua; a esto que genera daños ambientales irreparables, se le debe sumar el abuso de la posición dominante de las grandes empresas sobre el pequeño productor, el campesino y los usuarios del agua en general, quienes han salido perjudicados sin mayores compensaciones ni reparaciones sobre el daño causado en sus recursos y sus comunidades.
- A pesar del marco normativo y de la red institucional que a lo largo de los años ha venido creándose para la protección, planificación y uso responsable del recurso hídrico, hay contradicciones entre lo regulado y la realidad en la gestión del agua, es necesario revisar la normatividad vigente y legislar al respecto para unificar reglamentación y actualizar la normatividad con la realidad del país.
- A partir de las disposiciones constitucionales y legales sobre desarrollo ambiental sustentable, es posible afirmar que el modelo de administración que el Estado colombiano ha implementado en las últimas décadas para el manejo de su territorio y sus recursos naturales está orientado principalmente al desarrollo económico y competitivo.
- Los municipios están en la obligación de comprar los terrenos aledaños a las cuencas hídricas; esta norma no la están cumpliendo, lo que hace aún más difícil preservar los ríos de nuestro país<sup>2</sup>. Se debe implementar un sistema de información a procuraduría

<sup>2</sup> Decreto 953 de 2013, que establece que los mandatarios municipales y el departamento, deben asignar al menos el 1% del presupuesto para adquirir predios de interés hídrico o áreas estratégicas

y contraloría del cumplimiento de esta obligación y por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer un censo de predios y que estos mantengan su vocación a pesar de cambios de gobierno.

**Objetivo del Proyecto**

Establecer medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas a través de la complementación y regulación de los vacíos legales que existen en relación con el manejo y ordenación de las cuencas hidrográficas.

  
**GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 08 de Octubre del año 2019

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

No. 271 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Gilberto Betancourt Pérez

  
 SV8 SECRETARIO GENERAL (E)

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y se garantiza el cumplimiento de los procesos de reparación de los sujetos individuales y colectivos.*

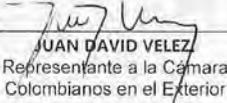
El Congreso de la República  
 DECRETA:

**Artículo 1º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 el cual quedará así:**

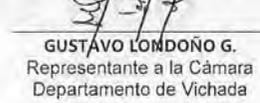
**Artículo 208. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y **tendrá una vigencia de veinte (20) años**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

  
 EDWIN BALLESTEROS A.  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Santander

  
 JUAN DAVID VELEZ  
 Representante a la Cámara  
 Colombianos en el Exterior

  
 ENRIQUE CABRALES B.  
 Representante a la Cámara  
 Bogotá, D.C.

  
 GUSTAVO LONDOÑO G.  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Vichada

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. CONTEXTO**

**OBJETO DEL PROYECTO Y FUNDAMENTOS LEGALES Y DE CONVENIENCIA**

La Ley 1448 de 2011, denominada como la Ley de Víctimas, generó toda la política pública en materia de víctimas en el país. Las últimas cifras aportadas por la Unidad para la Reparación y Atención Integral de Víctimas señalan que se han invertido más de 6.1 billones de pesos en circunstancias sociales como atención psicológica, apoyo en materia de vivienda, entre otras<sup>1</sup>.

Según el marco normativo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas busca el acercamiento del Estado a las víctimas mediante una coordinación eficiente y acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación. En atención a eso, se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado, articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)<sup>2</sup>.

Permitir la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 implicaría que se generará un vacío jurídico frente a la coordinación del SNARIV y genera una carga de funciones y deberes de Estado por parte de las otras entidades que no tienen la capacidad técnica ni administrativa para organizar la política pública de víctimas, la atención a las mismas y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano.

Además, la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas tiene como característica la aplicación de los enfoques en derechos, de género, diferencial, étnico y psicosocial, el cual permite un mayor empoderamiento por parte de las víctimas en el ejercicio de sus derechos y de la participación efectiva de su ciudadanía, la superación de la vulnerabilidad, el reconocimiento y la dignificación de las víctimas, el retorno y la reubicación, el posicionamiento de las víctimas ante todas las instancias y entidades y el fortalecimiento de la atención integral por parte del Estado.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <https://www.bluradio.com/nacion/gobierno-prorogara-ley-de-victimas-tiene-vigencia-hasta-2021-217046-ie431>

<sup>2</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/la-unidad/resena-de-la-unidad/126>

<sup>3</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/rendicondecuentas2018.pdf> Pág. 10

En la actualidad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas registra a agosto de 2019 un total de 8.895.978 víctimas registradas bajo el RUV (Registro Único de Víctimas), de las cuales 383.595 han sido reconocidas bajo sentencias judiciales, lo cual indica de acuerdo al sistema judicial colombiano que aunque algunos plazos de reconocimiento de víctimas están vencidos, algunos sujetos individuales o colectivos pueden llegar a ser incluidos en la actualidad o en el futuro por el reconocimiento de su derecho bajo sentencia judicial.

De igual forma, mantener la UARIV permite potencializar la experiencia de una entidad con una experiencia de más de 7 años, que le ha permitido conseguir una experiencia y una confianza no solo a nivel nacional e internacional, más importante aún, es este mismo reconocimiento por parte de las víctimas, las cuales ya han generado confianza y lazos de trabajo mancomunado con el fin de desarrollar los procesos de reparación integral entre las Entidades y ellas, ejemplo de esto es, el crecimiento exponencial producto de la experiencia en la atención psicosocial por parte de la Unidad, que pasó de atender 24 mil personas por año, a cerca de 53 mil en el año 2018<sup>4</sup>.



5

Finalmente, recalcar la importancia de la atención a los sujetos colectivos y étnicos, por parte de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas, en la medida que según el informe de gestión del año 2018 se tienen identificados cerca de 400 sujetos de reparación colectiva de los cuales tan solo 3 han logrado culminar a diciembre 31 de 2018 una implementación de los Planes Integrales

<sup>4</sup> <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/Boletin/BoletinCompacto?d=&m=&dt=&t=&c=31/08/19&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&chk17=on&chk18=on&chk19=on&chk20=on&chk21=on&chk22=on&chk23=on&chk24=on&chk25=on&chk26=on&chk27=on&chk28=on&chk29=on&chk30=on&chk31=on&chk32=on&chk33=on&chk34=on&chk35=on&chk36=on&chk37=on&chk38=on&chk39=on&chk40=on&chk41=on&chk42=on&chk43=on&chk44=on&chk45=on&chk46=on&chk47=on&chk48=on>

<sup>5</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

de Reparación Colectiva, caso similar sucede con los sujetos étnicos, por consiguiente, la importancia y necesidad de ampliar la vigencia de la norma, en cuanto a que se debe garantizar la implementación de las medidas de reparación individual y colectiva a cada una de las 8.895.978 víctimas del conflicto en Colombia.

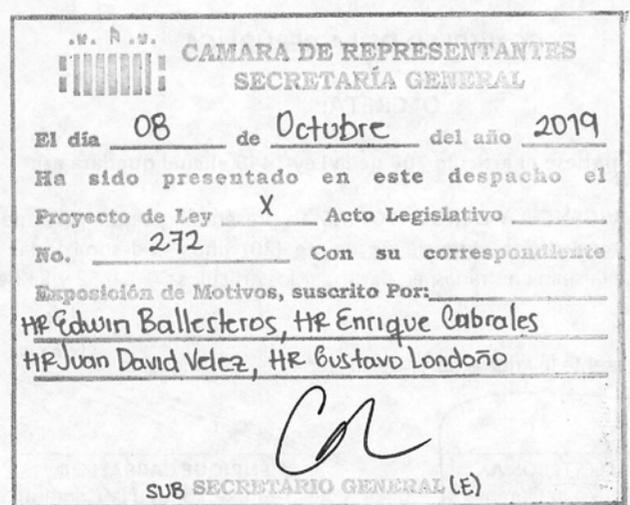
**II. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa tiene un efecto fiscal en la medida en que requiere una asignación presupuestal para gastos de funcionamiento y de inversión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, así como los recursos para la reparación y atención de las víctimas, el cual deberá ser determinado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en colaboración con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Dicho esto, las fuentes de financiación deberían ser las mismas que operan en la actualidad.

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.*

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo...”.*



**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1013 - Miércoles, 9 de octubre de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 267 de 2019 Cámara, por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o “ley de parto digno, respetado y humanizado. ....	1
Proyecto de ley número 268 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial. ....	11
Proyecto de ley número 269 de 2019 Cámara, por medio de la cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro-hospitales públicos del Distrito de Buenaventura. ....	22
Proyecto de ley número 270 de 2019 Cámara, por medio del cual se reconoce y declara la esmeralda como piedra preciosa y patrimonio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	28
Proyecto de ley número 271 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas. ....	34
Proyecto de ley número 272 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y se garantiza el cumplimiento de los procesos de reparación de los sujetos individuales y colectivos. ....	40